

الدكتور
أحمد سلامة بدر
دكتوراه في القانون
عضو مركز التحكيم الدولي بحقوق عين شمس
عضو اتحاد المحامين العرب
عضو الجمعية المصرية للقانون الدولي
عضو الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي
والإحصاء والتشريع

إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة

٢٠٠٣

الناشر
دار النهضة العربية
٢٢ شارع عبد الخالق ثروت - القاهرة

الدكتور
أحمد سلامة بدر
دكتوراه في القانون
عضو مركز التحكيم الدولي بحقوق عين شمس
عضو اتحاد المحامين العرب
عضو الجمعية المصرية للقانون الدولي
عضو الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي
والإحصاء والتشريع

إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة

BIBLIOTHECA ALEXANDRINA
مكتبة الاسكندرية

BIBLIOTHECA ALEXANDRINA
كتب عربي
مكتبة الاسكندرية (شراء)

٢٠٠٣

رقم التسجيل ٩٥٧٨٤
الناشر
دار النهضة العربية

٢٢ شارع عبد الخالق ثروت - القاهرة

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ فَأَمَّا الزُّبَدُ فَيَذْهَبُ جُفَاءً

وَأَمَّا مَا يَنْفَعُ النَّاسَ

فَيَمْكُثُ فِي الْأَرْضِ ﴾

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمُ

سورة الرعد آية ١٧

إهداء

إلى أجمل ما في حياتي، وبواعث حبي، وآلة دفعي في البحث العلمي

طلعتي... بلال وتقي

وإلى مصدر الدعاء غير المنقطع لي بدوام الرقي والتقدم... والدي

وإلى شريكة الحياة بكل ما فيها... زوجتي.

المؤلف

تقديم

في الواقع أن المكتبة القانونية لدى المشتغلين بالقانون سواء من رجال القضاء أو من المحامين مليئة بالعديد من المؤلفات لمختلف الفقهاء ، إلا أنه في الغالب ما تنفقد هذه المكتبة إلى فرع من فروع القانون، ويرجع السبب في ذلك إلى طبيعة عمل صاحبها ، فمن يشتغل بالقضاء العادي ومن يمارس المحاماة - أمام تلك القضاء - ينصب اهتمامهم على المؤلفات القانونية التي ترتبط بنوع المنازعات التي يشتركون في نظرها سواء كقضاء جالس أو قضاء واقف .

كما أننا لمسنا أن بعض الزملاء من السادة المحامين رغم أنهم مارسوا مهنة المحاماة لأجيال متعاقبة - والتي أضفت عليهم نبل وخبرة تتحصى لها الرؤوس احتراماً وتقديراً - إلا أنهم يفتقدون معرفة مجلس الدولة ذلك الصرح العظيم والذي يمثل الوجه الثاني للقضاء في مصر وهو القضاء الإداري حيث يتولى نظر المنازعات الإدارية منصفاً للتعامل مع الإدارة .

وبما أن مجلس الدولة يشكل من القسم القضائي وبه العديد من المحاكم التي يختلف تشكيلها واختصاصها ، بالإضافة إلى أهمية القسم الاستشاري منه مما يدعو إلى وجوب الإلمام بقسمي ذلك المجلس .

وقد يتصور البعض أن الاختلاف بين القضاء العادي وبين القضاء الإداري يكمن فقط في أن الأول ينظر كل المنازعات التي لا تكون الإدارة طرفاً فيها ، وبالتالي فإن القضاء الإداري هو الذي ينظر مثل هذه المنازعات ، ويضيف هؤلاء اختلافاً آخر هو أن الدعاوى التي ينظرها القضاء العادي تشطب في حالة عدم حضور المدعي ولا يتصور ذلك بالنسبة للدعاوى التي تنظرها محاكم مجلس الدولة .

مع احترامنا وتقديرنا لهذا الاعتقاد الراسخ في ذهن بعض المشتغلين بالقانون ، إلا أن ذلك ليس هو معيار التفرقة بين القضاء العادي وبين القضاء الإداري .

ومن يتعرض بالدراسة للقضاء الإداري سيجد نفسه أمام مكتبات قانونية مليئة بالمؤلفات التي تستحق الإطلاع لأنها بالطبع متضيف إلى القارئ ما قد يغيب عنه ، خاصة وإن بعض السادة المحامين قد تنتهي حياتهم العملية دون الوقوف على حقيقة مجلس الدولة لأن مكاتبتهم قد تخلو من ثمة دعوى إدارية ، كما أن البعض الآخر قد يقيم مثل هذه الدعوى دون الإلمام بإجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، ونظراً لعدم وجود قانون يتعلق بالإجراءات أمام القضاء الإداري على مشكلة قانون المرافعات المدنية والتجارية .

ومن هنا تولدت لدينا الرغبة في التعرض لذلك المرح العظيم - مجلس الدولة - في محاولة لتبسيط تلك الإجراءات ووضعها أمام المشتغل بالقانون في محاولة لمساعدته في البحث وإزالة ما خفي عليه .

ندعو الله أن يكون هذا المؤلف إضافة جديدة للمكتبة للقانونية.

والله ولي التوفيق،،،،،

المؤلف

الباب الأول
نشأة القضاء الإداري
وتشكيل مجلس الدولة

تمهيد:-

يعتبر مبدأ سيادة القانون من أهم عناصر (الدولة القانونية) ويقصد به أن يكون نشاط الجميع "أفراد وجماعات" أو هيئات عامة أو خاصة لياً كان نشاطها أو الغرض منها في إطار القواعد القانونية القائمة بغض النظر عن مضمون هذه القواعد أو مصدرها أو مستواها، فيستوي أن تكون قواعد دستورية أو قانونية أو لائحية أو حتى عرفية، طالما أن هذه القواعد ولدت صحيحة وأصبحت نافذة فبها تولد الالتزام لدى الجميع حكماً ومحكومين بوجوب احترامها والعمل في إطارها.

وحتى يتم تحقيق مبدأ سيادة القانون في الواقع العملي لابد من وضع الجزاء الذي يطبق عند الخروج عليه بما يضمن رد المخالف إلى صوابه، ويقصد بذلك عنصر الإلزام في القاعدة القانونية، ومن ثم فإنه بقدر هذا الجزاء نوعاً ومقداراً ومدى ملائحته للمخالفة وبسلطة إجراءاته وسرعة توقيعه بقدر ما يكون لمبدأ سيادة القانون من الهيبة والتقدير والاحترام.

وحتى يتأكد مبدأ سيادة القانون بالنسبة للسلطة الإدارية فإنه يجب خضوعها لرقابة القضاء في جميع تصرفاتها مادية كانت أو قانونية شأنها في ذلك شأن الأفراد.

ويكون للقاضي في مواجهة الإدارة كلفة الصلاحيات المقررة له تجاه الأفراد، فيمكنه أن يلغي قرار الإدارة غير المشروع وهو ما يعرف "بقضاء الإنفاء" كما يستطيع أن يحكم على الإدارة بالتعويض لما ألحقته بالغير من أضرار مادية وألبية من جراء نشاطها غير المشروع وهو ما يسمى "بقضاء التعويض" - كما يستطيع القاضي أن يحكم بفسخ عقود الإدارة التي أبرمتها إذا ما أثبتت بالقرائن المتعلقة بها وهو ما يعرف "بقضاء العقود".

وهكذا يتحرك الجميع ليس في فضاء بخير حدود ولكن ضمن مسارات محددة رسمتها القواعد القانونية يستوي في ذلك أشخاص القانون الخالص طبيعياً ومعنويون شركاء بأنواعها - جمعيات ومؤسسات خلسة - نوال - تحالفات -

تقبلت"، وأشخص القانون العلم المختلفة "الدولة- الهيئات العلمية- وحدات الإدارة المحلية"، ويلتزم الجميع بهذه المصارف خشية التعرض للجزاء الذي يوقع على المخالف، ويختلف هذا الجزاء بطبيعة الأمر بصب طبيعة المخالفة ومن صدرت عنه^(١).

وبما أن السلطة الإدارية تخضع في مباشرة أعمالها لرقابة القضاء الإداري على النحو السالف "إلغاءً وتعويضاً" وذلك في الوقت الراهن، إلا أنه يجب التنويه بأن القضاء الإداري لم يظهر بالصورة التي عليها الآن طفرة واحدة مما يدعونا إلى التعرض لنشأة القضاء الإداري في مصر، وكذلك معرفة من هو القاضي الإداري، وإذا كان القضاء الإداري المصري يتمثل في مجلس الدولة فإن ذلك يجعلنا نتعرض بالدراسة لأقسام هذا المجلس وبيان مدى لختصاص كل قسم.

لذلك رأينا تقسيم هذا الباب إلى فصلين على النحو التالي:-

الفصل الأول : نشأة القضاء الإداري.

الفصل الثاني : أعضاء مجلس الدولة وضمنائهم.

(١) د/ عبد القاض حسن " القضاء الإداري " الجزء الأول " قضاء الإنهاء " ص ١٢

الفصل الأول
نشأة القضاء الإداري

تكفل المشرع المصري بتنظيم القضاء الإداري لأول مرة وذلك بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ الخاص بإنشاء مجلس الدولة " عرفت هذه الفترة " بالإصلاح القضائي "، أما قبل ذلك التاريخ فكان القضاء العادي يختص بالفصل في الخصومات التي تنشأ بين الأفراد بعضهم البعض الآخر، أو بين الإدارة والأفراد على السواء، كما ترتب على ذلك تطبيق قواعد القانون المدني على العلاقات التي تقوم بين الإدارة والأفراد.

ويقضى ذلك أن نتعرض للمرحلة التي تسبق الإصلاح القضائي ثم لمرحلة الإصلاح القضائي والتي بدأت منذ عام ١٩٤٦ وذلك في مبحثين على النحو التالي:-

المبحث الأول : مرحلة القضاء الموحد.

المبحث الثاني : مرحلة القضاء المزدوج.

المبحث الأول

مرحلة القضاء الموحد

ترجع هذه المرحلة إلى ما قبل عام ١٨٧٥ حيث كان النظام القضائي يضم العديد من المحاكم منها:-

أ- للمحاكم الشرعية: وكانت تختص بالفصل في كل المنازعات التي تنشأ بين الأفراد بعضهم البعض وذلك التي تنشأ بين الأفراد والإدارة، وكانت هذه المحاكم تقضي في المنازعات المعروضة عليها بمقتضى الشريعة الإسلامية، وبطبيعة الحال لنحصر دور هذه المحاكم عن التعرض للمنازعات التي يوجد بها طرفاً أجنبياً لما يتمتع به الأجانب من امتيازات تخرجهم عن الخضوع لهذا القضاء.

ب- المحاكم القصلية: نتيجة للامتيازات التي تمتع بها الأجانب في مصر أقر لهم نظاماً قضائياً خاصاً بهم تمثل في المحاكم القصلية والتي تشكل من الأجانب فقط وتختص بنظر المنازعات التي تنشأ بين الأجانب والمواطنين أو بين الأجانب والإدارة وبالأحرى المنازعات التي تنشأ بين الأجانب والأجانب.

ج- المحاكم المختلطة: صدرت لائحة ترتيب المحاكم المختلطة بتاريخ ٢٨ ديسمبر سنة ١٨٧٥ وجاءت المادة العشرة منها تبين اختصاص هذه المحاكم بقولها تخضع

الحكومة والهيئات الإدارية ودوائر صاحب السمو الخديوي وأفراد أسرته في منازعتها مع الأجانب لقضاء هذه المحاكم^(١).

كما نصت المادة الحادية عشر من هذه اللائحة على أنه "ليس لهذه المحاكم أن تفصل في ملكية الأموال العلمية أو تفسر أمراً يتعلق بالإدارة أو توقف تنفيذه ولكن يصوغ لها في الأحوال التي وردت في القانون المدني أن تفصل في الاعتداء على حق مكتسب لأحد الأجانب ، متى كان ناشئاً عن عمل إداري". كما نصت المادة ٤٣ من لائحة ترتيب المحاكم المختلطة والتي تم تعديلها بعد اتفاقية مونتريو على أنه "ليس للمحكمة أن تنتظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في إعمال السيادة وليس لها أن تنتظر في صحة تطبيق القوانين واللوائح المصرية على الأجانب ، ولا يجوز لها كذلك أن تفصل في ملكية الأملاك العلمية ، كما أن هذه المحاكم وأن لم يكن لها تكوين عمل إداري أو إيقاف تنفيذه أن تختص بالآتي:-

١- في المولد المدنية والتجارية بكل المنازعات التي تقع بين الأجانب والحكومة بشأن عقار أو منقول.

٢- كما تختص بدعوى المسؤولية المدنية المرفوعة من الأجانب على الحكومة بسبب إجراءات إدارية وقعت مخالفة للقوانين وللوائح^(٢).

ومن مراجعة هذه النصوص نجد أن المحاكم المختلطة كانت ممنوعة من التعرض للقرار الإداري سواء بتأويله أو بالحكم بوقف تنفيذه ومن ثم فإنها لا تملك بطبيعة الحال الحكم بإلغائه، ولتقتصر لاختصاص المحاكم المختلطة على إمكانية الحكم بإلزام الإدارة بتعويض المضرور من جراء قرار إداري ، بالإضافة إلى ذلك فإن المحاكم المختلطة لم تكن تملك سلطة إصدار أوامر للإدارة كمن تعترض عليها غرامة تهديدية بهدف إلزامها بإصدار قرار معين أو إلغاء قرار مسبق صدوره منها^(٣).

(١) د/ فؤاد السطار "قضاء الإداري" طبعة ١٩٦٨ ص-٢٢ وما بعدها

(٢) د/ محمد الشرفي "قضاء الإداري" طبعة ١٩٨١ ص-١٢٤

(٣) د/ محمد الشافعي أبو راس "قضاء الإداري" طبعة ١٩٩٨ ص-١٠٢

د- المحاكم الأهلية "الوطنية" :- بتاريخ ٤ يوليو سنة ١٨٨٢ صدرت اللائحة الأولى لترتيب المحاكم الوطنية والتي أطلق عليها لائحة إعادة تنظيم المحاكم الوطنية وتضمنت المادة الخامسة عشر منها النص الآتي:-

" ليس للمحاكم الأهلية أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة ولا يجوز لها أن تفصل في ملكية الأملاك العامة على أن تلك المحاكم دون أن يكون لها تأويل صل إداري أو إيقاف تنفيذه تختص بالآتي:-

١- في المواد المدنية والتجارية بكل المنازعات التي تقع بين الأفراد والحكومة بشأن عقول أو منقول.

٢- بدعوى المسؤولية المدنية المرفوعة على الحكومة بسبب إجراءات إدارية وقعت مخالفة للقوانين واللوائح.

كما نصت المادة ٢٨ من ذات اللائحة على أنه :- " كافة الأحكام تصدر بمقتضى نص من القانون وبالتطبيق عليه، وعلى المحاكم أن تتبع القوانين المصرية التي ستشر وكذلك الأوامر واللوائح الجاري العمل بموجبها الآن متى كانت أحكامها غير مخالفة لنص القوانين المذكورة والأوامر واللوائح التي تصدر وتشر فيما بعد وبصحب القواعد المقررة^(١).

يستفاد من هذه النصوص أن المحاكم الأهلية كان لها حق الرقابة على القرارات الإدارية بنوعها الإدارية والتنظيمية " حيث نقص شرعيتها لتبين مدى اتفاقها وأحكام القانون، إلا أن هذه الرقابة تختلف بحسب طبيعة القرار الذي تنظره وذلك في حالتين على النحو التالي:- (٢)

الحالة الأولى: بخصوص القرارات الإدارية الفردية :-

إذا أضح للمحكمة عند فحص شرعية قرار إداري معين أنه مخالف للقوانين أو اللوائح بسبب عدم مراعاة قواعد الاختصاص أو قواعد الإجراءات الشكلية التي يتطلبها القانون، أو مخالفة القانون أو اللائحة من الناحية الموضوعية نتيجة خطأ في التطبيق أو التأويل ، فإن المحاكم الأهلية تملك حيال هذه الأمور الحكم بالتعويض عن الأضرار التي تنجم عن هذه القرارات عند تنفيذها على الأفراد ولكن ليس من حقها تأويل هذه القرارات أو إيقاف تنفيذها أو إلغائها من باب أولى .

(١) د/ سعد الشرقاوي " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ١٢٥

(٢) د/ محمد كامل ليلة " الرقابة على أعمال الإدارة " طبعة ١٩٨٥ ص ٢٥٨ وما بعدها

الحالة الثانية: بالنسبة للقرارات التنظيمية:-

إذا ثبت للمحكمة أن القرار التنظيمي مشوب بأي من العيوب الواردة في الحالة الأولى فإنها تملك الامتناع عن تطبيقه في الدعوى المنظورة كما أنها تستطيع الحكم بإلغائه.

كما يتضح من نص المادتين ١٥ ، ٢٨ من لائحة تنظيم المحاكم الوطنية أن المشرع بالرغم من أنه خص هذه المحاكم بنظر القضايا الإدارية إلا أنه قيد هذا الاختصاص بالآتي:-^(١)

١- ليس لهذه المحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة ، دون أن يحدد المشرع متى يعتبر القرار من أعمال السيادة فيخرج عن رقابة القضاء ، ومتى لا يعتبر من أعمال السيادة فيخضع لرقابة المحاكم وأصبح عبء ذلك يقع على عاتق القضاء العادي وهو ما أكتته محكمة النقض في حكمها الصادر بتاريخ ٢٣ نوفمبر سنة ١٩٤٣ والمتضمن " بأن المحاكم هي المختصة بتقرير الوصف القانوني للعمل الصادر عن السلطات العامة في معنى المادة ١٥ من لائحة ترتيب المحاكم ، فهي التي تفصل في طبيعة العمل بمعنى هل يعد من أعمال السيادة ، فلا يكون لها أي اختصاص بالنظر فيه ، لم هو عمل إداري يدخل في اختصاصها "٢٠٠٠٠٠^(٢)

٢- اختصاص المحاكم الوطنية برقابة مدى مشروعية القرارات الإدارية فردية كانت أو تنظيمية ، من حيث مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون ، فقد توسع القضاء العادي في هذا المجال حيث لم يقتصر دوره على التحقق من مطابقة القرار الإداري للأوضاع والإجراءات الشكلية التي أوجبه القانون ، بل تتناول أيضا الأحكام الموضوعية للقانون ، وهو ما قضت به محكمة النقض بأنه من المتفق عليه فقها وقضائيا أنه مما يجب توافره لتحقيق حصانة الأمر الإداري من التعطيل أو التأويل أن يكون قد صدر في الحدود المرسومة قانونا للسلطة التي أصدرته ، فإذا خرج عن تلك الحدود كان اعتداء على سلطة أخرى أو عملا تصرفيا لا تلتحقه الحصانة ، عندئذ يكون من حق السلطة القضائية أن تتدخل لحماية مصالح الأفراد "٢٠٠٠٠٠^(٣)

(١) د/فؤاد الطاهر " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٣٠ وما بعدها

(٢) قض مدني ق ١١ ص ١٣

(٣) حكم محكمة النقض الصادر بتاريخ ٢٨ ديسمبر سنة ١٩٤٤ مجموعة النقض المدني ق ٢٨ ص ١٤

إذا كانت هذه المحاكم التي وجدت في هذه الحقبة ولخصت بنظر كافة
المنازعات بما في ذلك المنازعات الإدارية، إلا أن هناك لجان قد وجدت على
فترات زمنية متقاربة - إلى حد ما - كان لها دوراً يقترب من دور القضاء بالنسبة
لأعمال الإدارة هما:-

إدارة قضايا الحكومة واللجنة الاستشارية التشريعية حيث يجب التعرض إليهما
لوقوف على حقيقة اختصاصهما.

• إدارة قضايا الحكومة واللجنة الاستشارية التشريعية:-

في وقت معاصر نشأة المحاكم المختلطة وجدت هيئات على جانب كبير من الأهمية
من حيث مساهمتها في تطوير وازدهار الكثير من مبادئ القانون العلم هما:-

١- إدارة قضايا الحكومة :-

في عام ١٨٦٥ نشأت لجنة عرفت باسم

" لجنة مستشاري الدولة " " Comite des conseillers de L'Etat "

وتشكلت من أربعة من رجال القانون الأجانب لثلاث من الإيطاليين والأخران من
الفرنسيين . وقد تضمن مرسوم تعيين أعضاء هذه اللجنة أن وظيفتهم هي تمثيل
الحكومة والدفاع عنها أمام المحاكم المختلطة وإبداء الرأي من الناحية القانونية فيما
يتبشر به الحكومة من أعمال وتصرفات^(١) . وتعتبر لجنة مستشاري الحكومة بمثابة
قنوة لما عرف فيما بعد بإدارة قضايا الحكومة " ، ولقد صدر الأمر العالي في
عام ١٨٧٦ تنظم هذه اللجنة وتابعة للعديد من الأوامر والتي حددت اختصاص هذه
اللجنة في الأمور الثلاث الآتية^(٢):-

أ- تمثيل الحكومة والمصالح العمومية أمام القضاء.

ب- إعطاء الفتاوى للوزارات والمصالح بناء على طلبهم .

ج- القيام بالصياغة القانونية لمشروعات القوانين والمراسيم والوائح والعقود.

٢- اللجنة الاستشارية التشريعية: أُنشئت هذه اللجنة بالأمر العالي الصادر في
٢٥ يناير سنة ١٨٩٦ وكانت مهمتها صياغة التشريعات ، ونص على تشكيلها

(١) د/ محمد كامل ليلة " ورقلة على أصل الإدارة " المرجع السابق ص ٢٦٢ .

(٢) د/ سعد شرقي " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ١٢٥

من وزير العدل رئيسا ومن مستشار قضائي أجنبي وأحد أعضاء لجنة قضائيا
الحكومة ، وعميد كلية الحقوق، ووكيل الوزارة المقدم منها مشروع القانون أو
اللائحة .

وتختص اختصاص هذه اللجنة في بحث مشروعات القوانين وكذلك المراسيم
والقرارات الوزارية ذات الصلة العامة التي تصدر لتنفيذ القوانين ، ومراجعة
صياغة المشروعات وفقا للأصول التشريعية ومراعاة التنسيق بينها وبين التشريعات
القائمة .

نخلص من ذلك إلى أنه لم يعرف التنظيم القضائي في مصر خلال هذه الحقبة
ما يعرف بالقضاء الإداري والذي يختص وحده بنظر المنازعة الإدارية ومن ثم
ظلت المحاكم أيا كان المسمى الذي أطلق عليها تفصل في المنازعات المعروضة
عليها سواء العادية أو الإدارية.

المبحث الثاني

مرحلة القضاء المزوج

يقصد بالقضاء المزوج تعيين جهة قضائية قائمة بذاتها ومستقلة تماماً عن جهة القضاء العادي للنظر في المنازعات الإدارية ، فأصبح اختصاص للقاضي العادي بنظر المنازعة الإدارية هو استثناء من الأصل ويتم بمقتضى نص خاص^(١). ولقد أطلق على هذه الجهة القضائية أسماء تختلف من دولة إلى أخرى فقد تسمى مجلس الدولة " كما هو الحال في فرنسا وبلجيكا ومصر وسوريا ، وقد تسمى "مجلس شورى الدولة" كما هو معروف في لبنان.

ولقد سبق إنشاء مجلس الدولة بالصورة التي عليها الآن عدة محاولات نذكر منها:-

أ- مجلس شورى القوانين^(٢) حيث صدر الأمر العالي في ٢٣ إبريل سنة ١٨٧٩ متضمناً إنشاء مجلس دولة من مستشارين مصريين وأجانب ، وتقررت له عدة اختصاصات في الفتوى والصياغة والقضاء فيما يعرضه عليه مجلس للنظر ، ومن ثم اقتص بفض المنازعات التي تقع بين النظر حول اختصاصاتهم المستمدة من القوانين والوائح التي تتصل بتطبيق القوانين ، كما أسند لهذا المجلس ولاية إفتاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون وكذلك ولاية التعويض .

إلا أن الأمر العالي الصادر بإنشاء هذا المجلس لأسباب سياسية تم إلغاؤه مما ترتب عليه عدم وجود مجلس شورى القوانين على ساحة الواقع.

ب- مجلس شورى الحكومة :- وفي مايو عام ١٨٨٣ اصدر قانون نظمي متضمناً إنشاء أربعة أنواع من المجالس من بينها مجلس يسمى " مجلس شورى الحكومة" وهو بمثابة مجلس للدولة وكان الهدف من إنشائه هو تخفيف العبء عن مجلس النظر ، ولقد تكون هذا المجلس من المستشار القضائي ووكلاء النظر

(١) د. عبد الفتاح حسن " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ١٦ وما بعدها

(٢) د. محمد كامل ليلة " الرقابة على أعمال الإدارة " المرجع السابق ص ٢٦٨ وما بعدها

ورؤساء أقلام قضايا المحاكم وخمسة أعضاء آخرين يعينون لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد.

إلا أنه صدر الأمر العالي بوقف عمل مجلس شورى الحكومة ، ثم ألغى المجلس نهائيا عام ١٨٨٤ حيث حلت محله اللجنة الاستشارية التشريعية السالف الإشارة إليها. وتولت مشروعات القوانين الحكومية والاقتراحات بقوانين من جانب أعضاء مجلس النواب في محاولة لإنشاء مجلس دولة مصري يختص بالإفتاء والصياغة والقضاء، وبالفعل قلعت الحكومة بتقديم مشروع وفاق عليه مجلس النواب والشيوخ وصدق عليه الملك وصدر به القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ متضمنا إنشاء مجلس للدولة ، إلا أن هذا القانون أعقبه عدة قوانين أخرى حتى القانون الحالي الخاص بتنظيم مجلس للدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، مما يدعو إلى التعرض لهذه القوانين المتعاقبة سريعا لمتابعة التطورات المتلاحقة التي لحقت بمجلس الدولة ذلك الصرح العظيم الذي نشاهده الآن باعتباره هو القضاء الإداري والذي يؤكد أن مصر تأخذ بالقضاء المزوج أي القضاء العادي وإلى جانبه القضاء الإداري ، ولكن قبل التعرض لهذه القوانين نشير إلى أن الأخذ بالقضاء المزوج ينبثق منه الأمور الآتية:-^(١)

١- عندما يأخذ المشرع بالقضاء المزوج نتيجة إنشاء جهة قضائية مستقلة تختص بنظر المنازعات الإدارية فإنه يحدد اختصاصها بأحد أسلوبيين:-
الأسلوب الأول: قد يحدد المشرع أنواع المنازعات الإدارية التي تدخل في اختصاص جهة القضاء الإداري، وعندئذ يكون ما عدا ذلك من المنازعات الإدارية من اختصاص الجهة القضائية الأخرى.

ويتصف هذا الأسلوب بأنه يوضح للمقاضين الجهة المختصة مما يجنبهم الكثير من الوقت والنفقات، إلا أنه يعاب عليه عدم إمكانية حصر أنواع المنازعات الإدارية التي يختص بها القضاء الإداري.

الأسلوب الثاني: قد يقف دور المشرع عند قوله أن القضاء الإداري يختص بنظر كافة المنازعات الإدارية دون أن يحصر عددا منها ، ومن ثم فإن القضاء

(١) د. عبد الفتاح حسن " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢١ وما بعدها

الإداري يختص بكل المنازعات التي تظهر فيها الإدارة كسلطة عامة، أما المنازعات الأخرى التي تظهر فيها الإدارة وكأنها فرد عادي فالقضاء العادي هو المختص بنظرها، وهذا الأسلوب الأخير هو الذي تطبقه مصر.

٢- الأخذ بنظام القضاء المزدوج لا يمنع المشرع من أن يسند للقضاء العادي نظر بعض المنازعات الإدارية وذلك خروجاً على الأصل ولا اعتبارات يقرها هو ، ومثال ذلك هو اختصاص القضاء العادي بنظر المنازعات الخاصة بالضرائب والرسوم رغم كونها منازعات إدارية، وكذلك الشأن بالنسبة للمنازعات الخاصة بطلب التعويض عن حوادث السيارات الحكومية.

٣- متى أخذ المشرع بنظام القضاء المزدوج يتعين عليه حتماً أن يبين الجهة التي تختص بالنظر في حالات تنازع الاختصاص بين الجهتين القضائيتين المتنازعتين يستوي في ذلك أن يكون هذا التنازع إيجابياً وهو أن تدعي كل جهة اختصاصها بنظر المنازعة.

وقد يكون هذا التنازع سلبياً وهو أن كل جهة من الجهتين القضائيتين ترى عدم اختصاصها بنظر المنازعة المعروضة عليها.

ويتيم حل هذا التنازع الإيجابي أو السلبى إما عن طريق أن يسند المشرع مهمة ذلك لأعلى محكمة قضائية في القضاء العادي كمحكمة النقض، أو أن تشكل محكمة مشتركة تجمع عناصر قضائية من الجهتين وقد تسند مهمة فض التنازع إلى محكمة أخرى لا تتبع القضاء العادي ولا القضاء الإداري.

أما عن القوانين التي تناولت تنظيم مجلس الدولة المصري فكانت كالآتي:-

أ- للقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦^(١)

نصت المادة الأولى من هذا القانون على إنشاء مجلس الدولة واعتباره هيئة قومية بذاتها تلحق بوزارة العدل كما تضمنت المادة الثانية بيان أقسام مجلس الدولة وهي " محكمة القضاء الإداري - قسم التشريع - قسم الرأي - الجمعية الصومية".

(١) د. عبد الفتاح حسن " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٩ وما بعدها

كما تضمنت المادة الثالثة من ذلك القانون وضع اختصاص علم لمحكمة القضاء الإداري بقولها: - " تفصل محكمة القضاء الإداري في المنازعات التي تنشأ بين الوزارات عدا وزارة الأوقاف ، أو بين المصالح المختلفة أو بين هذه الوزارات والمصالح وبين الهيئات الإقليمية أو البلدية " كما جاءت المادة الرابعة من القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ تعدد اختصاصات محكمة القضاء الإداري تفصيلا بقولها: - " تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في المسائل الآتية ويكون لها فيها دون غيرها ولاية القضاء كاملة: -

- الطعون الخاصة بانتخاب الهيئات الإقليمية والبلدية.
- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لموظفي الحكومة ومستخدمها أو لورثتهم.
- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالاطعن في القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين في وظائف الحكومة أو بالترقية أو منح علاوات .
- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون الدائمون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التلخيصية إذا وقعت مخالفة للقوانين واللوائح.
- الطلبات التي يقدمها الأفراد بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

يتضح من النص السابق الآتي:-

(١) أن المشرع حصر اختصاص مجلس الدولة في نظر بعض المنازعات الإدارية وبمفهوم المخالفة فإن أي منازعة إدارية تخرج عما تضمنته المادة الرابعة من القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ يختص بها القضاء العادي لا القضاء الإداري .

(٢) يشترط لقبول دعوى الإلغاء المقامة من الموظف العلم أن يكون تعيينه غير محدد المدة .

(٣) لم يقصر هذا القانون دعوى الإلغاء الموجهة ضد قرار إداري معين على ذوي الشأن فقط وإنما وفقا للفقرة الأخيرة من المادة الرابعة أصبح للأفراد " المواطن العادي " حق إقامة دعوى الإلغاء ضد قرارات إدارية نهائية.

(٤) لم يتعرض القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ لبيان مدى اختصاص مجلس الدولة بنظر المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية وتلك المنبثقة عن الأعمال العملية للإدارة ، مما يؤكد أن مجلس الدولة رغم ظهوره وإرساء قواعده باعتباره جهة للقضاء الإداري إلا أن اختصاصه محدود بنظر طائفة معينة من المنازعات الإدارية ، وظل القضاء العادي هو صاحب الولاية في نظر المنازعات الإدارية الأخرى.

ب- القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ :-

ألم قصور القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ خاصة فيما يتعلق بالمنازعات الإدارية الناشئة عن بعض العقود الإدارية مثل عقد الالتزام والأشغال العامة وعقود التوريد ، صدر القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ متضمنا الآتي:-

* نصت المادة الثالثة منه على اختصاص محكمة القضاء الإداري بنظر كافة المنازعات السالفة ذكرها في المادة الرابعة من القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ مع اختلاف في أن القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ لم يتطلب في الطعون المقامة من الموظفين أن يتصف الموظف بصفة الدول.

* كما نصت المادة الرابعة من ذات القانون على أن " تفصل محكمة القضاء الإداري في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية المنصوص عليها في المادة الثالثة إذا رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية ، ويترتب على رفع دعوى الإلغاء أو التعويض إلى المحكمة المذكورة عدم جواز رفع دعوى التعويض أمام المحاكم العادية ، كما يترتب على رفع دعوى التعويض إلى المحاكم العادية عدم جواز رفعها أمام محكمة القضاء الإداري " .

يتضح من هذه المادة أن مجلس الدولة أصبح مختصا بنظر كافة دعاوى التعويض التي ترفع أمامه ليجبر الأضرار الناتجة عن قرار إداري معين ، إلا أن ذلك لا يعني إفراده بهذا الاختصاص إذ أنه يمكن للقضاء العادي نظير دعوى التعويض متى رفعت الدعوى أمامه ومن ثم فلا يحكم بعدم الاختصاص بل على العكس لا ترفع دعوى تعويض عن ذات القرار أمام القضاء الإداري مرة أخرى .

كما يتمتع على القضاء العادي نظر دعوى تعويض رفعت أمام القضاء الإداري عن ذلك القرار .

• كما نصت المادة الخامسة من القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ على الآتي :-
"تصل محكمة القضاء الإداري في المنازعات الخاصة بالعقود الإدارية (الائترام والأشغال العامة والتوريد) والتي تنشأ بين الحكومة والطرف الآخر في العقد ، ويترتب على رفع الدعوى في هذه الحالة أمام المحكمة المذكورة عدم جواز رفعها إلى المحاكم العادية كما يترتب على رفعها إلى المحاكم العادية عدم جواز رفعها أمام محكمة القضاء الإداري "

يتضح من هذا النص الأمور الآتية :-

(١) علاج المشرع للقصور الولد بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ حيث أعطى مجلس الدولة اختصاصاً بنظر المنازعات الإدارية الناشئة عن العقود الإدارية.

(٢) قصر المشرع اختصاص مجلس الدولة على المنازعات التي تنشأ عن أهم ثلاثة عقود إدارية وهم ، عقد الائترام وعقد الأشغال العامة وعقد التوريد ، ومن ثم فإن أي منازعة تنشأ عن عقد إداري آخر غير هذه العقود الثلاثة تخرج عن ولاية مجلس الدولة وفقاً للقانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ .

(٣) وفقاً لصراحة النص السالف نجد أن المشرع حدد أصحاب المصلحة في المنازعة الإدارية الناشئة عن العقود الإدارية وهم طرفي العقد فقط رغم أن هناك شخص قد يضار من هذا العقد كالمقنع مثلاً بالمرفق العلم رغم كونه من الغير بالنسبة لعقد الائترام .

وبلاحظ على القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ والقانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ أنه قصر القسم القضائي لمجلس الدولة على محكمة القضاء الإداري فقط إلى أن صدر المرسوم بقانون رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٢ منشئ للجان القضائية والتي تختص بالنظر في المنازعات والطعون المتعلقة بالموظفين، وكانت قرارات هذه اللجان قابلة للطعن فيها أمام محكمة القضاء الإداري .

وفي عام ١٩٥٤ أُلغيت اللجان القضائية وحلت محلها المحاكم الإدارية بمقتضى القانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٤ وتحدد اختصاصها بالنظر في بعض المنازعات المتعلقة بالموظفين ، وأصبحت أحكامها في الدعاوى التي لا تزيد قيمتها عن ٢٥٠ جنيه أحكاماً نهائية لا يجوز الطعن فيها ، أما الأحكام الصادرة في الدعاوى التي تتجاوز قيمتها ٢٥٠ جنيه والدعاوى مجهولة القيمة كانت أحكام المحكمة الإدارية قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام محكمة القضاء الإداري^(١).

(ج) القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ :-

نصت المادة الثالثة من هذا القانون على أن أقسام مجلس الدولة تتمثل في القسم القضائي والقسم الاستشاري " الفتوى والتشريع " ويتكون القسم القضائي من المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري وهيئة مفوضي الدولة .
بنك ذلك يكون القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ قد استحدث محكمة جديدة لم ترد في القوانين السابقة وهي المحكمة الإدارية العليا وجعلها على قمة الهرم القضائي واختصها بنظر الطعون في أحكام محكمة القضاء الإداري.
كما نصت هذه المادة أيضاً على وجود هيئة مفوضي الدولة ضمن القسم القضائي للمجلس والتي تختص بتجهيز الدعوى عن طريق إعداد تقرير بالرأي للقانوني فيها.

كما قصر هذا القانون على مجلس الدولة وحده الاختصاص بنظر كافة دعاوى التعويض التي ترفع أمامه سواء بطريقة أصلية أو تبعية ، ومن ثم لا يشترك معه القضاء العادي في نظر مثل هذه المنازعات وهو ما تتلوه المادة التاسعة بقولها " يفصل مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره في طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في المادة السابقة إذا رفعت إليه بصفة أصلية أو تبعية " .

وبمطالعة المادة العاشرة من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ نجدها تعطى مجلس الدولة اختصاصاً عاماً وشاملاً بنظر كافة المنازعات الإدارية التي تنشأ

(١) د. سمح الشرقاوي " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ١٢٩

عن العقود الإدارية بوجه علم وذلك بقولها :- " يفصل مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره في المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والأشغال العامة والتوريد أو بأي عقد إداري آخر "

على عكس القنوتين السابقين حيث جملا اختصاص مجلس الدولة في هذا الشأن قاصراً على العقود الإدارية الثلاثة المتمثلة في عقد الالتزام والأشغال العامة والتوريد .

(د) القنوتون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ :-

نصت للمادة الأولى من هذا القنوتون على أن مجلس الدولة هيئة مستقلة تلحق برئاسة الجمهورية ثم تغيرت هذه التبعية بمقتضى القرار بقانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٦٢ والمتضمن النص على إلحاق مجلس الدولة بالمجلس التنفيذي .

وبإعلان الدستور المؤقت سنة ١٩٤٦ حل مجلس الوزراء محل المجلس التنفيذي ومن ثم أصبح مجلس الدولة يتبع مجلس الوزراء .

ويعتبر القنوتون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ مجرد ترديد للقنوتون السابق عليه بما يتمشى والوحدة التي كانت قائمة آنذاك بين مصر وسوريا ، فيما عدا أنه نص صراحة على اختصاص مجلس الدولة بنظر دعاوى الجنسية ، كما استحدثت دقرة فصح للطعون بالمحكمة الإدارية العليا تخفيفاً للعبء عنها ^(١)

وظلت محكمة القضاء الإداري والمحكم الإدارية بمقتضى القنوتون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ تمثل محكم الدرجة الأولى ويطعن في أحكامها أمام المحكمة الإدارية العليا ، إلا أن قنوتون ٥٥ لسنة ١٩٥٩ أدخل عليه بعض التعديلات بالقنوتون رقم ٨٦ لسنة ١٩٦٩ التي جعلت محكمة القضاء الإداري محكمة يطعن أمامها في أحكام المحكم الإدارية ومن ثم تمثل الدرجة الثانية في التقاضي ، بالرغم من أنها تعد محكمة أول درجة بالنسبة لبعض الدعاوى الإدارية التي تختص بنظرها على أن يطعن في أحكامها - كما سبق القول - أمام المحكمة الإدارية العليا .

(١) د. عبد الفتاح حسن " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٤٠

(هـ) القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ :-

هذا هو القانون المعمول به حتى الوقت الراهن ، ولذلك فإننا نرى تناوله
بشيء من التفصيل للوقوف على تشكيل القضاء الإداري في مصر
واختصاصاته وكيفية التقاضي أمامه وهي الموضوعات التي سنتناولها
بالتفصيل فيما بعد .

الفصل الثاني
أعضاء مجلس الدولة وضمائهم

تناولنا في الفصل الأول القوانين المتعلقة التي نظمت مجلس الدولة بحيث
قصرت عضوية المجلس على رئيس المجلس والوكيلين والمستشارين.

ويصدر قانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الذي قسم العاملين بمجلس الدولة إلى طائفتين:
الأولى:- الأعضاء القنيين وهم الذين يخضعون لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة
١٩٧٢.

الثانية :- موظفي مجلس الدولة ويخضعون لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة
رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

وسيقصر حديثنا في هذا الفصل على الأعضاء القنيين بالمجلس دون سواهم
وذلك في بحثين على النحو التالي :-

المبحث الأول :- أعضاء مجلس الدولة .

المبحث الثاني :- ضوابط أعضاء مجلس الدولة .

(المبحث الأول)

أعضاء مجلس الدولة

تضمنت المادة الثانية من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بيان أعضاء مجلس الدولة
وذلك بقولها (.....) ويشكل المجلس من رئيس ومن عدد كلف من نواب
الرئيس والوكلاء والمستشارين ومن المستشارين المساعدين والنواب
والمندوبين، ويلحق بالمجلس مندوبون مساعدون تسرى عليهم الأحكام الخاصة
بالمندوبين عدا شرط الحصول على دبلومين من دبلومات الدراسات العليا) .

وقبل الخوض في بيان طريقة تعيين كل عضو من هؤلاء الأعضاء واختصاصاته ،
نشير إلى الشروط العامة التي يتعين توافرها فيمن يعين عضواً بمجلس الدولة وذلك
لشروط لورنتها المادة ٧٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بقولها " يشترط فيمن
يعين عضواً في مجلس الدولة:-

١- أن يكون مصرياً ممتعاً بالأهلية المدنية الكاملة .

٢- أن يكون حاصلاً على درجة للسانس من إحدى كليات الحقوق بجمهورية مصر العربية أو على شهادة أجنبية معادلة لها وأن ينجح في الحالة الأخيرة في امتحان المعادلة طبقاً للقوانين واللوائح الخاصة بذلك.

٣- أن يكون محمود السيرة حسن السمعة.

٤- ألا يكون قد حكم عليه من المحاكم أو مجالس التأديب لأمر مغل بالشرف ولو كان قد رد إليه اعتباره.

٥- أن يكون حاصلاً على دبلومين من دبلومات الدراسات العليا أحدهما في العلوم الإدارية أو القانون العلم إذا كان التعيين في وظيفة مندوب .

٦- ألا يقل سن من يعين مستشاراً بالمحكم عن ثمان وثلاثين سنة ، وألا يقل سن من يعين عضواً بالمحكم الإدارية والتأديبية عن ثلاثين سنة، ولا يقل سن من يعين مندوباً مساعداً عن تسع عشر سنة^(١)

ويجدر التنويه بأن المادة ٧٣ سالفه الذكر كانت تشترط بالإضافة إلى الشروط السالفه شرطاً آخر وهو " ألا يكون عضو المجلس متزوجاً بأجنبية ، ومع ذلك يجوز بلئن من رئيس الجمهورية الإغفاء من هذا الشرط إذا كان متزوجاً بمن تنتمي بجنسيتها إلى إحدى البلاد العربية".

إلا أن المحكمة الدستورية العليا قضت بعدم دستورية هذا البند وذلك بحكمها الصادر بتاريخ ١٨/٣/١٩٩٥ في القضية رقم ٢٣ لسنة ١٦ق دستورية .

كما تضمنت المادة ٧٤ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ إيضاح كيفية التعيين في وظائف مجلس الدولة بقولها " مع مراعاة الشروط المنصوص عليها في المادة السابقة يكون التعيين في وظائف مجلس الدولة بطريق الترقيّة من الوظائف التي تسبقها مباشرة " .

وبعد أن تعرضنا للشروط العامة التي يجب توافرها فيمن يعين عضواً بمجلس الدولة نتعرض لكل عضو منهم بشيء من التفصيل على النحو التالي :-

(١) تم تعديل هذا البند بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤ حيث كانت العبارة القديمة هي " ألا تقل سن من يعين مستشاراً بالمحكمة عن أربعين سنة وألا تقل سن من يعين عضواً بالمحكمة الإدارية عن ثمان وعشرون سنة ، وألا يقل سن من يعين مندوباً مساعداً عن تسع عشر سنة

أولاً : رئيس مجلس الدولة :-

يعين رئيس مجلس الدولة بقرار من رئيس الجمهورية ويتم اختياره من بين نواب رئيس المجلس وذلك بعد أخذ رأى جمعية عمومية خاصة يتم تشكيلها من رئيس المجلس الموجود بالفعل ونوابه ووكلائه والمستشارين الذين شغلوا وظيفة مستشار لمدة سنتين وهو ما تنولته المادة ٨٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدلة بالقانونين رقمي ١٧ لسنة ١٩٧٦ ، ١٣٦ لسنة ١٩٨٤ ^(١) حيث قصرت اختيار رئيس المجلس على الجمعية العمومية دون أخذ رأي المجلس الأعلى للهيئات القضائية ويؤدى رئيس المجلس اليمين أمام رئيس الجمهورية .

ويمارس رئيس المجلس العديد من الاختصاصات منها :-

١- ينوب عن المجلس في صلاته بالخير وذلك إعمالاً للمادة ٧٠ التي نصت على "ينوب رئيس مجلس الدولة عن المجلس في صلاته بالخير " .

٢- يحدد دوائر القضاء الإداري كما يمكنه إنشاء دوائر القضاء الإداري في المحافظات الأخرى وذلك إعمالاً للفترة الأخيرة من المادة الرابعة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والتي تضمنت "..... ويجوز بقرار من رئيس مجلس الدولة إنشاء دوائر للقضاء الإداري في المحافظات الأخرى ، وإذا شمل اختصاص الدائرة أكثر من محافظة جاز لها بقرار من رئيس المجلس أن تعدّ جلساتها في عاصمة أي من المحافظات الداخلة في دائرة اختصاصها.

٣- يتولى تشكيل المحاكم التأديبية بوجه عام - سواء التأديبية لمستوى الإدارة العليا أو المحاكم التأديبية الأخرى - كما أنه يستطيع إنشاء محاكم تأديبية في المحافظات الأخرى عدا القاهرة والإسكندرية ويحدد مقرها ودوائر اختصاصها وذلك بعد أخذ رأي مدير النيابة الإدارية.

وذلك إعمالاً لما أورثته الفترة الأخيرة من المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بقولها "..... ويصدر بتشكيل قرار من رئيس المجلس ، ويجوز بقرار من رئيس مجلس الدولة إنشاء مجالس

^(١) حيث كان النص القديم ينص على أن "يعين رئيس مجلس الدولة بقرار من رئيس الجمهورية من بين نواب رئيس المجلس بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للهيئات القضائية " .

تأليفية في المحفوظات الأخرى ويبين القرار عددها ومقارها ودوائر اختصاصها بعد أخذ رأي مدير النيابة الإدارية *

٤- يرأس رئيس مجلس الدولة الجمعية العمومية لمجلس الدولة وكافة الجمعيات العمومية للمحكّم التي يشكل منها القسم القضائي للمجلس ، وذلك إعمالاً للمواد ٥٥ ، ٥٦ ، ٥٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

٥- كما يتولى إلحاق أعضاء المجلس بالقسم المجلس المختلفة وتدريبهم وإعارتهم للقيام بأعمال قضائية أو قانونية كل الوقت أو في غير أوقات العمل الرسمية وذلك إعمالاً لنص المادتين ٨٧ ، ٨٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ^(١).

٦- يرأس رئيس مجلس الدولة المجلس الخاص بالشئون الإدارية - وهو ما تضمنته المادة (٦٨) مكرر بقولها " ينشأ بمجلس الدولة مجلس خاص للشئون الإدارية برئاسة رئيس مجلس الدولة "

٧- رئاسة مجلس تأليب أعضاء مجلس الدولة خاصة وأن نص المادة (٩٣) في الفقرة الأخيرة منها يشترط لإحالة عضو لمجلس الدولة إلى المعاش أو لنقله أن يصدر قراراً من رئيس الجمهورية بناءً على طلب من رئيس مجلس الدولة ^(٢).

٨- يتولى رئيس مجلس الدولة رئاسة المحكمة الإدارية العليا إعمالاً لنص المادة الرابعة من قانون مجلس الدولة .

٩- يشرف على أعمال أقسام المجلس المختلفة وذلك إعمالاً لنص المادة (٧٠) من قانون مجلس الدولة.

(١) نصت المادة ٨٧ على أن " يتم إلحاق أعضاء مجلس الدولة بالقسم المجلس المختلفة وتدريبهم من قسم إلى آخر أو بين فروع القسم الولد بقرار من رئيس مجلس الدولة " كما تضمنت المادة ٨٨ " يجوز نوب أعضاء مجلس الدولة كل الوقت أو في غير أوقات العمل الرسمية أو إعارتهم للقيام بأعمال قضائية أو قانونية لوزارات الحكومة ومصلحتها أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة وذلك بقرار من رئيس مجلس الدولة "

(٢) ويصدر بالإحالة إلى المعاش أو بالنقل قرار من رئيس الجمهورية بناءً على طلب من رئيس مجلس الدولة *.

١٠- كما أنه يتمتع بملطات الوزير المنصوص عليها في القوانين وذلك بالنسبة إلى العاملين بالوظائف الإدارية والكتاتبة إعمالاً لنص المادة (١٢٦) من قانون مجلس الدولة.

١١- يقدم رئيس مجلس الدولة تقريراً سنوياً إلى رئيس مجلس الوزراء يشرح فيه ما شاب القوانين المطبقة من غموض ، أو قصورها عن معالجة بعض الأمور وهو ما أورثته المادة (٦٩) من قانون مجلس الدولة بقولها " يقدم رئيس مجلس الدولة كل سنة كلاماً رأى ضرورة لذلك تقريراً إلى رئيس مجلس الوزراء متضمناً ما أظهرته الأحكام أو البحوث من نقص في التشريع لعلقم أو غموض فيه أو حالات إساءة استعمال السلطة من لية جهة من جهات الإدارة أو مجاوزة تلك الجهات لسلطتها " .

١٢- يتولى رئيس مجلس الدولة تنظيم الخدمات الصحية والاجتماعية لأعضاء المجلس وشروطها وهو ما تضمنته المادة (١١١) من قانون مجلس الدولة.

ثانياً : نواب رئيس مجلس الدولة :-

نصت المادة الثانية من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن "..... ويشكل المجلس من رئيس ومن عدد كاف من نواب الرئيس....." وفقاً لهذا النص لم يشترط القانون المنظم لمجلس الدولة عدد نواب رئيس المجلس على سبيل الحصر وإنما اكتفى بالإشارة إلى وجوب توفر عدد ملائم يهدف إلى قيام مجلس الدولة باعتباره صرح القضاء الإداري في مصر بمهامه المسندة إليه ، ومن ثم فإن نواب رئيس مجلس الدولة هم :-

١- نائب رئيس لمحكمة القضاء الإداري.

٢- نائب رئيس للمحاكم الإدارية.

٣- نائب رئيس لهيئة مفوضي الدولة.

٤- نائب رئيس للمحلكم التأديبية.

٥- نائب رئيس للتفتيش الفني.

٦- نائب رئيس لقسم التشريع.

ويتم تعيين هؤلاء النواب بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة الجمعية العمومية للمجلس وهو ما تضمنته المادة (٨٣) من القانون رقم ٤٧ لسنة

١٩٧٢ السالف الإشارة إليها وذلك بعد تعديلها بالقانون ١٣٦ لسنة ١٩٨٤ حيث كان ذلك موكولاً للمجلس الأعلى للهيئات القضائية .

وعند غياب رئيس المجلس أو خلو منصبه يحل محله في مباشرة اختصاصه - السالف ذكرها - الأقدم فالأقدم من نواب رئيس المجلس ، ويؤدي نواب رئيس المجلس اليمين أمام المحكمة الإدارية العليا على عكس رئيس المجلس الذي يؤدي اليمين أمام السيد رئيس الجمهورية .

ثالثاً : أمين عام مجلس الدولة :-

يندب أحد أعضاء مجلس الدولة من درجة مستشار مساعد على الأقل للعمل كأمين عام للمجلس يتولى معاونته رئيس المجلس في مباشرة اختصاصات الأخير المنصوص عليها في المادة (٧٠) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢^(١) وهو ما تضمنته المادة (٧١) من قانون مجلس الدولة بقولها " يعيّن رئيس المجلس في تنفيذ اختصاصاته المبيّنة في المادة السابقة أمين عام من درجة مستشار مساعد على الأقل يندب بقرار من رئيس المجلس " .

ويتولى الأمين العام رئاسة المكتب الفني لمجلس الدولة ، ذلك المكتب الذي يختص بإعداد البحوث ويشرف على أعمال الترجمة ، ويقوم بأعمال المكتبة ويتولى إصدار مجلة المجلس كما يختص المكتب الفني بتجميع الأحكام والفتاوى وتبويبها وتنسيقها وذلك إعمالاً لنص المادة (٧٢) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ .^(٢)

(١) نصت المادة ٧٠ على أن " يندب رئيس مجلس الدولة عن المجلس في صلاته بالغير ويؤنس الجمعية السومية للمجلس ، ويجوز له أن يحضر جلسات الجمعية السومية لسمي الفتوى والتشريع ولجائسه وجلسات قسم التشريع وتكون له الرئاسة في هذه الحالات ، ويشرف رئيس المجلس على أعمال قسم المجلس المختلفة وتوزيع العمل بينها ، كما يشرف على الأعمال الإدارية وعلى الأمانة العامة للمجلس " .

(٢) نصت المادة ٧٢ على أن " يشكل بالأمانة العامة لمجلس الدولة مكتب فني برئاسة الأمين العام ، ويندب أعضاؤه بقرار من رئيس المجلس من بين المستشارين المساعدين والنواب والمندوبين ويلحق به عدد كاف من الموظفين الإداريين والكتبيين ، ويختص المكتب الفني بإعداد البحوث التي يطلب إليه من رئيس المجلس القيام بها ، كما يشرف على أعمال الترجمة والمكتبة وإصدار مجلة المجلس ومجموعات الأحكام والفتاوى وتبويبها وتنسيقها " .

وإذا كان لرئيس المجلس بالنسبة للعاملين الإداريين والكتبيين سلطة الوزير المنصوص عليها في القوانين واللوائح ، فلأمين العلم على هؤلاء سلطة وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة وهو ما أورثته المادة (١٢٦) من قانون مجلس الدولة بقولها " يكون لرئيس مجلس الدولة سلطة الوزير المنصوص عليها في القوانين واللوائح بالنسبة إلى العاملين من شأغل الوظائف الإدارية والكتبية. كما يكون لأمين علم المجلس بالنسبة إلى هؤلاء سلطة وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة بحسب الأحوال "

كما يتمتع الأمين العام لمجلس الدولة بسلطات وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة بالنسبة للعاملين المنتسبين بالوزارات ووحدات الحكم المحلي والهيئات العامة للعمل بالمجلس وذلك إعمالاً لنص المادة (١٢٩) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ .

رابعاً : المستشارون :-

يعين في وظيفة مستشار كلاً من :-

أ - للمستشارون السابقون بمجلس الدولة .

ب - المستشارون بمحاكم الاستئناف والمحكمة العليا بالنيابة العامة والوكلاء العامون بالنيابة الإدارية والمستشارون بهيئة قضايا الدولة .

ج - أساتذة كلية الحقوق وأساتذة القانون بجامعة مصر العربية بشرط انقضاء مدة ثلاث سنوات على تعيينهم بدرجة أستاذ.

د- المحامون المشتغلون أمام محكمة النقض لمدة خمس سنوات متتالية .

وهو ما تضمنته المادة (٨٠) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ .

وتعين هذه الفئات السالف ذكرها بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس للخلص للشئون الإدارية إعمالاً للفترة الثالثة من المادة (٨٣) من قانون مجلس الدولة وذلك بعد تعديلها بالقانون رقم (١٣٦) لسنة ١٩٨٤ حيث كان تعيين هؤلاء يتم بقرار من رئيس الجمهورية ولكن بعد موافقة المجلس الأعلى للهيئات القضائية.

ويشترط فيمن يعين مستشاراً بالمحكمة الإدارية العليا أن يكون قد شغل وظيفة مستشار بمجلس الدولة لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات وهو ما أوردته المادة (٨٢) من قانون مجلس الدولة ^(١) .

ويتولى المستشارون العمل في القسم القضائي وفي قضاة الفتوى والتشريع .
فبالنسبة للقسم القضائي يكون أعضاء المحكمة الإدارية العليا من المستشارين فقط وهو نفس الوضع بالنسبة لأعضاء محكمة القضاء الإداري والمحكمة التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا.

أما بالنسبة للمحکم الإدارية والمحکم التأديبية للعاملين من المستويات من الأول والثاني والثالث فيمكن أن يضم تشكيلها من يشغل وظيفة مستشار مساعد، بل وعضوية اثنين من النواب وهو نفس الحال بالنسبة لهيئة مفوضي الدولة والقسمي الفتوى والتشريع ^(٢) .

ويقوم المستشارون بأداء اليمين أمام المحكمة الإدارية العليا إعمالاً لنص المادة (٨٦) من قانون مجلس الدولة .

خامساً : المستشارون المساعدون :-

قسم قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المستشارون المساعدون إلى فئتين هما :-

المستشارون المساعدون من الفئة (ب)

المستشارون المساعدون من الفئة (أ) وذلك على النحو التالي :-

١- المستشارون المساعدون من الفئة (ب) :-

يعين في وظيفة مستشار مساعد من الفئة (ب) الطوائف الآتية ^(٣) :-

(أ) المستشارون المساعدون السابقون بمجلس الدولة .

(ب) رؤساء المحاكم الابتدائية والمستشارون المساعدون بهيئة قضاء الدولة ورؤساء النيابة الإدارية .

(١) نصت المادة ٨٢ على أنه " يشترط فيمن يلحق مستشاراً بالمحكمة الإدارية العليا أن يكون قد شغل وظيفة مستشار بمجلس الدولة مدة ثلاث سنوات على الأقل "

(٢) د. سعد عصفور ، د. محسن خليل " القضاء الإداري " ص ٨١

(٣) تضمنت المادة ٧٨ من قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ هذه الفئات التي يتكون منها المستشارون المساعدون بمجلس الدولة .

(ج) أستاذة كليات الحقوق وأستاذة القانون بالجامعات المصرية ، وذلك دون شرط قضاء مدة معينة في الوظيفة التي يشغلونها ، أما إذا كان من يتقدم للتعيين في وظيفة مستشار مساعد من الأساتذة المساعدون بالجامعات المصرية فإنه يتعين أن يقضى مدة لا تقل عن خمس سنوات في وظيفة أستاذ مساعد .

(د) يعين في وظيفة مستشار مساعد المحامون المعيدون أمام محكم الاستئناف بشرط الانتفال أمام هذه المحكم مدة ثلثي عشر سنة متتالية بالإضافة أن يكونوا قد بشروا مهنة المحاماة أو أي عمل نظير لمدة سبع عشر سنة .

(هـ) يمكن أن يعين في وظيفة مستشار مساعد من الفئة (ب) المشتغلون بعمل يعتبره المجلس الخاص للتئون الإدارية عمل نظير وذلك بشرط أن يمضي هؤلاء سبع عشر سنة متتالية في العمل القانوني وأن تكون مرتباتهم في الدرجة التي يشغلونها تدخل في حدود ما يتقاضاه المستشار المساعد من مرتب.

٢- المستشارون المساعدون من الفئة (أ) :-

أوردت المادة ٧٩ من قانون مجلس الدولة بيان الطوائف التي يجب تعيينها في وظيفة مستشار مساعد من الفئة (أ) وحصرتها في الآتي :-
(أ) المستشارون المساعدون السابقون بمجلس الدولة ولكن بشرط أن يمضي على شغلهم درجة مستشار مساعد ثلاث سنوات على الأقل .

(ب) يعين في وظيفة مستشار مساعد من الفئة (أ) رؤساء المحاكم الابتدائية ورؤساء النيابة العامة والنيابة الإدارية والمستشارون المساعدون بهيئة قضايا الدولة بشرط أن يكونوا من شاغلي الوظائف التي تعادل مستشار مساعد من الفئة (أ) في جهات عملهم .

(ج) أستاذة كليات الحقوق وأستاذة القانون بالجامعات المصرية بشرط أن يكون قد مضى على شغلهم وظيفة أستاذ مدة لا تقل عن سنتين .

(د) يعين في وظيفة مستشار مساعد من الفئة (ب) المشتغلون بعمل يعتبره المجلس الأعلى للهيئات القضائية عمل نظير وذلك بشرط أن يقضى هؤلاء مدة عشرين سنة في مباشرة عملهم متى كانوا يتقاضون مرتباً يدخل في حدود ما يتقاضاه المستشار المساعد من الفئة (أ) .

(هـ) المعلمون المعيّنون أمام محكم الاستئناف بشرط الاشتغال أمام هذه المحاكم مدة خمسة عشر سنة متوالية كما يشترط أن يكونوا قد مارسوا مهنة المحاماة ممارسة فعلية أو قلموا بأي عمل يعتبره المجلس الأعلى للهيئات القضائية عمل نظير وذلك لمدة عشرين سنة .

ويتم تعيين المستشارين المساعدين سواء من الفئة (ب) أو من الفئة (أ) بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس للخص للتشئون الإدارية ويؤدي هؤلاء اليمين أمام المحكمة الإدارية العليا.
سلامة : القواب :-

نهج القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ نص المملك الذي سلكه في تقسيم المستشارين المساعدين عند تولوله للقواب حيث نص على أن وظيفة نائب تنقسم إلى نائب من الفئة (ب) ونائب من الفئة (أ) وذلك على النحو التالي:-

١- نائب من الفئة (ب) :-

تضمنت المادة (٧٦) من قانون مجلس الدولة بيان من يعين في وظيفة نائب من الفئة (ب) وحصرت ذلك في الفئات الآتية :-
(أ) القواب السابقون بمجلس الدولة .

(ب) فئسة المحاكم الابتدائية ووكلاء النائب العلم من الفئة الممتازة ووكلاء النيابة الإدارية من الفئة الممتازة أيضا وكذلك من يشغل وظيفة نائب بهيئة قضائيا للدولة .

(ج) كما يعين في وظيفة نائب أعضاء هيئة التدريس بكليات الحقوق وأعضاء هيئة تدريس القانون بالجامعات المصرية ^(١) .

(د) المشتغلون بعمل يعتبره المجلس الأعلى للهيئات القضائية عمل نظير للعمل القضائي متى أمضوا جميعاً سبع سنوات متتالية في العمل القانوني بشرط أن يشغلوا درجات مغللة لدرجة نائب من الفئة (ب) أو يتقاضون مرتباً يدخل في حدود هذه الدرجة .

(١) تجدر الإشارة بأن قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ قصر أعضاء هيئة التدريس على الحاصلين على الدكتوراه أي الذين يشغلون وظيفة مدرس - لما من يشغل وظيفة معيد أو مدرس مساعد فهي وظائف معاونة .

(هـ) كما يعين في وظيفة نائب المحامون المقيدون أمام محاكم الاستئناف متى تشغلوا أمام هذه المحاكم لمدة أربع سنوات متتالية وبشرط أن يكونوا قد مارسوا المحاماة ممارسة فعلية لمدة تسع سنوات.

ويكون اختيار النواب من الفئة (ب) بطريق الترقيّة من بين المندوبين على أسس الأقدمية وتقارير التفتيش عليهم وذلك وفقاً لنص المادة (٨٤) من قانون مجلس الدولة والمحلة بالقانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٧٣

٢- نائب من الفئة (أ) :-

تتولت المادة (٧٧) من قانون مجلس الدولة بيان من يعين في وظيفة نائب من الفئة (أ) وحصرتهم في الآتي:-

أ- النواب السابقون بمجلس الدولة الذين شغلوا درجة نائب مدة خمس سنوات على الأقل.

ب- فضاء المحاكم الابتدائية وكلاء النائب العام من الفئة الممتازة ووكلاء النيابة الإدارية من الفئة الممتازة وكذلك النواب بهيئة قضايا الدولة وبشرط أن يشغل هؤلاء جميعاً درجات في الجهات التي يعملون بها تعادل درجة نائب بمجلس الدولة .

ج- الأساتذة المساعدون بكلية الحقوق وأساتذة القانون المساعدون بالجامعات المصرية وكذلك المشتغلون بعمل يعتبره المجلس الأعلى للهيئات القضائية عملاً نظيراً للعمل القضائي وبشرط أن يقضي المشتغلون بالعمل للنظر مدة أربع عشر سنة متتالية في العمل للقانوني.

د- ويمكن تعيين المحامون المقيدون أمام محاكم الاستئناف في وظيفة نائب من الفئة (أ) وذلك بشرط أن يقضي مدة تسع سنوات متتالية في مباشرة مهنة المحاماة أمام محاكم الاستئناف .

ويعين النائب بمجلس الدولة سواء من الفئة (ب) أو من الفئة (أ) بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس الخاص للشئون الإدارية إعمالاً لنص المادة (٨٣) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

كما نصت المادة (٨٦) من القانون سالف الذكر على أن يؤدي من يعين في وظيفة نائب اليمين أمام رئيس مجلس الدولة .

ملها: المنوبون :-

يعين في وظيفة مندوب المنسوب المساعد الذي حصل على دبلومين في القانون لهما في القانون العلم أو العلوم الإدارية وذلك من أول يناير التالي لحصوله على الدبلومين هذا بالإضافة إلى ما تتضمنه المادة (٧٥) من قانون مجلس الدولة من إيضاح الفئات التي يمكن إلحاقها بوظيفة مندوب بمجلس الدولة بشرط الحصول على دبلومين من دبلومات الدراسات العليا وهي:-

أ- المنوبون السابقون بمجلس الدولة.

ب- من يشغل وظيفة وكيل النائب العلم أو وكيل النيابة الإدارية أو محام بهيئة قضايا الدولة.

ج- المعيدون في كلية الحقوق أو في مادة القانون بالجامعات المصرية بشرط أن يمضي المعد في وظيفته ثلاث سنوات وأن يكون رقبه يدخل في حدود مرتب المنسوب بمجلس الدولة .

د- المشتغلون بعمل يعتبره المجلس الأعلى للهيئات القضائية عملا نظريا للعمل القضائي متى أمضى كل من هؤلاء ثلاث سنوات في عمله .

هـ- المحامون المشتغلون أمام المحاكم الابتدائية بشرط مرور مدة سنة على الأقل على عملهم بالمحاماة .

في النهاية تجدر الإشارة بأن طريقة التعيين في وظائف مجلس الدولة تتم بموجب الترقية من الوظيفة التي تسبقها مباشرة ، إلا أن ذلك لا يمنع المجلس من التعيين في وظائفه المختلفة من غير أعضاء المجلس وذلك في حدود ريع الدرجات الخالية في كل وظيفة^(١)

(١) نصت المادة (٧٤) على " مع مراعاة الشروط المنصوص عليها في المادة السابقة يكون التعيين في وظائف مجلس الدولة بطريق الترقية من الوظائف التي تسبقها مباشرة ، على أنه يجوز أن يعين راسا من غير أعضاء المجلس في الوظائف المنصوص عليها في المواد الفقرة وبالشروط المقررة لها وذلك في حدود ريع عدد الدرجات الخالية في كل وظيفة خلال سنة مالية كاملة "

ثامناً: المندوبون المساعدون :-

لم يعتبر القانون الحالي المنظم لمجلس الدولة المندوبون المساعدون أعضاء في المجلس حيث قصرت المادة (٨٣) هذه العضوية على رئيس المجلس ونوابه والمستشارين والمستشارين الماعدين والنواب والمندوبون . ومن ثم فإن المندوبون المساعدون يعتبروا ملحقين بالمجلس ويخضعون لكافة الأحكام الخاصة بالمندوبين باستثناء شرط الحصول على دبلومين . ويتم تعيين المندوبين الماعدين بموجب قرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس الخاص للشئون الإدارية ، ويتم أدائهم لليمين أمام رئيس مجلس الدولة.

المبحث الثاني

ضمانات أعضاء مجلس الدولة

تتلونا في المبحث السابق الشروط العامة التي يتعين توافرها في جميع أعضاء مجلس الدولة ، كما تعرضنا إلى بيان أعضاء المجلس بدءاً من رئيسه وحتى من يعين في وظيفة مندوب وأوضحنا الشروط الخاصة بكل وظيفة من تلك الوظائف . وحيث أن كل وظيفة تعطي من يشغلها المزايا الوظيفية التي يتمتع بها تمييزاً عن باقي الوظائف وهي ما نعرف بالحقوق ، إلا أنها في نفس الوقت تحمل من يقوم بأدائها الواجبات إذ أن المنطق يقتضي بأن الحق يقبله واجب . لذلك ألفرنا هذا المبحث لدراسة ضمانات أعضاء مجلس الدولة بوجه علم ونحن عند دراسة تلك سنعرض للحقوق والواجبات على النحو التالي:-

أولاً : حقوق أعضاء مجلس الدولة :-

١- عدم القابلية للعزل :-

نصت للمادة (٩١) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ بعد تعديلها بالقانون رقم (١٣٦) لسنة ١٩٨٤^(١) على هذه الضمانة بقولها " أعضاء مجلس الدولة من درجة مندوب فما فوقها غير قابلين للعزل ويسري بالنسبة لهؤلاء جميع الضمانات التي يتمتع بها رجال القضاء وتكون الهيئة المشكل منها مجلس للتكليب هي الجهة المختصة في كل ما يتصل بهذا الشأن .

وعلى ذلك إذا تضح أن أحدهم قد التقه والاعتبار للذين تتطلبهما الوظيفة أو فقد أسباب الصلاحية لأدائها لغير الأسباب الصحية أحيل إلى المعاش أو نقل إلى وظيفة معاملة غير قضائية بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس للتكليب . يتضح من هذا النص أن ضمانة عدم القابلية للعزل تشمل جميع أعضاء مجلس الدولة دون تفرقة بدءاً من وظيفة مندوب وحتى رئيس المجلس ، وذلك على عكس ما كان متبعاً في الماضي من أن هذه الحصانة قلصت على من يشغل وظيفة نائب

(١) تضمن نص المادة ٩١ قبل التعديل نص على أن " أعضاء مجلس الدولة من درجة نائب فما فوقها غير قابلين للعزل ويسري بالنسبة إلى هؤلاء سائر الضمانات التي يتمتع بها القضاة ، وتكون الهيئة المشكل منها مجلس للتكليب هي الجهة المختصة في كل ما يتصل بهذا الشأن....."

وما يعلوها من وظائف ومن ثم يخرج عن هذه الحصة المندوبون إلا أنه بعد تعديل النص شملت الحصة المندوبين .

ولا تعني عدم القابلية للعزل بقاء عضو مجلس الدولة في وظيفته دون قيوداً أو شرط حيث أن الفقرة الأخيرة من المادة (٩١) تؤكد أن استخدام هذه الضميمة وقايلتها مشروط بتمتع عضو مجلس الدولة بالثقة والاعتبار ، أما إذا فقد ذلك لأسباب غير الأسباب الصحية أحيل إلى المعاش أو يتم نقله إلى وظيفة غير قضائية لتعادل الوظيفة التي كان يشغلها ونحن نرى أن الإحالة إلى المعاش أو النقل إلى وظيفة إدارية هو بمثابة العزل من الوظيفة القضائية ولكن في ثوب أكثر احتراماً ومن ثم فكلهما يؤدي إلى ذات النتيجة .

٢- في التنقيش على أعضاء مجلس الدولة :-

يخضع أعضاء مجلس الدولة من وظيفة مندوب وحتى مستشار مساعد وكذلك المندوبون المساعدون للتنقيش الفني على أصالهم مع مراعاة الآتي :-^(١)

أ- أن يكون تقدير كفاية العضو بإحدى الدرجات الآتية: "كفاء - فوق المتوسط - متوسط - أقل من المتوسط" .

ب- يجري التنقيش مرة على الأقل كل سنتين على أن يودع تقرير التنقيش خلال الشهرين التاليين لانتهاؤه .

ج- يتعين إحاطة عضو المجلس علماً بما يودع ملفاتهم من تقارير وملاحظات ولية أوراق أخرى .

د- كما يخطر رئيس المجلس من تقدر كفايته من الأعضاء بدرجة متوسط أو أقل من المتوسط وذلك بمجرد انتهاء إدارة التنقيش الفني من تقدير كفايته وذلك إصلاً لنص المادة (١٠٠) من قانون مجلس الدولة .

هـ- لعضو المجلس الحق في التظلم من تقدير كفايته خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطاره .

(١) نصت المادة ٩٩ من قانون مجلس الدولة على أن "تشكل بمجلس الدولة إدارة للتنقيش الفني على أعمال المستشارين الساعدين والنواب والمندوبين والمندوبين الساعدين برئاسة أحد نواب رئيس المجلس وعضوية عدد كلف من المستشارين والمستشارين الساعدين ويكون تقدير الكفاية بإحدى الدرجات الآتية "كفاء- فوق المتوسط - متوسط - أقل من المتوسط"

و- يقيم النظم إلى إدارة التفتيش الفني التي تحويله إلى المجلس الخاص للتسئون الإدارية في مدة لا تتجاوز الخمسة أيام التالية لتاريخ تقديمه وذلك إعمالاً لنص المادة (١٠١) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ .

ي- يفصل المجلس الخلف في التظلم المحال إليه وذلك بعد الإطلاع على الأوراق وسماع أقوال مقدم التظلم على أن يصدر قراره خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إحالة الأوراق إليه .

٣- في تلابيب أعضاء مجلس الدولة :-

أخضع القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ أعضاء مجلس الدولة لنظام خاص بهم في التأييد حيث نصت المادة ١١٢ من قانون مجلس الدولة على أن "يختص بتأييد أعضاء مجلس الدولة مجلس تأييد بشكل كالآتي :-

رئيس مجلس لدولة
رئيساً
أعضاء
" وعقد خلو وظيفة رئيس المجلس أو غايه أو وجود مانع لديه يطل محله الأقدم
فالأقدم من توليه....."

ويستع في تلاميذ أعضاء مجلس الدولة الإجراءات الآتية:-

أ- تقام الدعوى التكميلية قبل عضو المجلس من نائب رئيس مجلس الدولة لإدارة التفتيش الفني بشرط أن يتم ذلك بناءً على تحقيق جنائي أو إداري يقوم به أحد نواب رئيس المجلس إذا كان العضو الذي يجري التحقيق معه من فئة المستشارين ، أما إذا كان ذلك العضو من درجة أدنى من مستشار فلن الذي يجري التحقيق معه أي مستشار يتنوب لذلك بناءً على قرار من رئيس المجلس⁽¹⁾

ب- إذا رأى مجلس التدقيق أن هناك وجهاً للسير في محاكمة العضو كدقيقاً
وجب تكليفه بالحضور خلال أسبوع على الأقل وذلك بناءً على أمر من رئيس
المجلس وبشرط أن يتضمن التكليف بالحضور بيان موضوع الدعوى وأدلة
الالتهم الموجهة إلى عضو المجلس.^(١)

ج- يمكن لمجلس التدقيق أن يلمر بوقف العضو عن مباشرة أعمال وظيفته حتى الانتهاء من محاكمته تأديبياً ولا يعني ذلك وقف مرتبه طوال مدة الوقف.^(٧)

(١) هو ما نصت عليه المادة ١١٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

(٧) راجع المادة ١١٥ من قانون مطبوعات الدولة .

(٣) راجع المادة ١١٦ من قانون مجلس الدولة .

د- تنقضي الدعوى التأديبية المقامة ضد عضو المجلس باستقالته أو إحالته إلى المعاش ولا يؤثر ذلك على سير الدعوى الجنائية أو المدنية المرتبطة بذات الموضوع^(١)

٤- العقوبات التأديبية التي تطبق على أعضاء مجلس الدولة :-
حصر قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ العقوبات التأديبية التي يخضع لها أعضاء مجلس الدولة في عقوبتي اللوم والعزل^(٢)
فإذا رأى مجلس التأديب توقيع عقوبة اللوم على العضو المحال إليه فإن تنفيذ هذه العقوبة يتطلب أن يصدر بها قرار من رئيس المجلس ولا ينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية ولا يؤثر ذلك على مباشرة العضو على وظيفته التي يشغلها.
أما إذا صدر حكم مجلس التأديب بعقوبة العزل فإن ذلك يجعل العضو في أجازة حتمية من تاريخ صدور الحكم إلى أن يتم نشر منطوقه في الجريدة الرسمية .

٥- الاختصاص بنظر طعون أعضاء المجلس :-
أفرد قانون مجلس الدولة جهة خاصة تتولى نظر الطعون المقامة من أعضاء مجلس الدولة على اختلاف الفئة الوظيفية التي يشغلونها وذلك بالشروط الآتية :-
أ- أن يكون الغرض من الطعن هو إلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأى شأن من شؤونهم .

ب- ألا تكون هذه القرارات متعلقة بنقل أو نوب عضو المجلس " الطاعن " .
ج- أن يكون سبب إقامة الطعن يرجع إلى ما شاب القرار المطعون فيه من عيباً في الشكل أو مخالفة للقوانين والوائح أو خطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة^(٣) .

متى توافرت هذه الشروط انعقد الاختصاص بالفصل في هذه الطعون إلى إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا دون غيرها، كما تختص هذه الدائرة بالفصل في طلبات التعويض عن تلك القرارات ، بالإضافة إلى اختصاصها بالفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت التي يستحقها أعضاء مجلس الدولة أنفسهم أو ورثتهم

(١) راجع المادة ١١٧ من قانون مجلس الدولة .

(٢) راجع المادة ١٢٠ من قانون مجلس الدولة .

(٣) راجع المادة ١٠٤ من قانون مجلس الدولة .

ثانياً: واجبات أعضاء مجلس الدولة :-

في مقابل ما يتمتع به أعضاء مجلس الدولة من حقوق فإنه يقع على عاتقهم الالتزام بمراعاة الواجبات المنصوص عليها في الفصل الرابع من الباب الرابع من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والمتمثلة في الآتي :-

أ- يحظر على عضو المجلس ممارسة أي عمل تجاري بوجه علم ، أو أن يباشر أي عمل من شأنه الإخلال باستقلال القضاء وكرامته^(١).

ب- كما يحظر على أعضاء مجلس الدولة الاشتغال بالعمل السياسي طوال مدة خدمتهم فلا يجوز الترشيح لانتخابات مجلس الشعب والشورى أو حتى الترشيح لانتخاب المجالس المحلية ، ومن ثم إذا رغب عضو المجلس أن يرشح نفسه لأي من هذه الانتخابات أن يتقدم باستقالته^(٢).

ج- يلتزم عضو مجلس الدولة شأنه شأن سائر أعضاء الهيئة القضائية وخاصة القضاء العادي بعدم إقضاء سر المدونات^(٣).

د- يجب على عضو مجلس الدولة ألا ينقطع عن عمله دون الترخيص له بذلك كتابة ويستثنى من ذلك انقطاعه بسبب مفاجيء ، وفي كل الأحوال يجب ألا تزيد مدة انقطاع العضو عن سبعة أيام في السنة على أن تحسب الزيادة من رصيد الأجازة السنوية لعضو المجلس^(٤).

هـ- يعتبر عضو مجلس الدولة مستقلاً في حالة انقطاعه عن العمل لمدة ثلاثين يوماً متصلة بدون إذن ، إلا أنه إذا عاد العضو وقدم لأسباب مقبولة تبرر انقطاعه عن العمل لتلك الفترة فإن الأمر يعرض على رئيس المجلس الذي يحيله إلى المجلس الخاص للشئون الإدارية ويبقى للأخير الكلمة الفاصلة بقول عذر العضو وعدم اعتباره مستقلاً أو رفض ما تقدم به من مبررات وتأييد حكم القانون باعتبار انقطاعه عن العمل بمثابة استقالة^(٥).

(١) المادة ٩٤ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

(٢) المادة ٩٥ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

(٣) المادة ٩٦ من ذات القانون .

(٤) المادة ٩٧ من القانون نفسه.

(٥) المادة ٩٨ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

الباب الثاني
أقسام مجلس الدولة
واختصاصاتها

مقدمة :-

يتكون مجلس الدولة من قسمين كبيرين هما :- القسم القضائي والقسم الاستشاري ويتكون القسم القضائي من العديد من المحاكم تتمثل في المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري والمحاكم التلخيصية والمحاكم الإدارية وهيئة مفوضي الدولة.

وتختلف الاختصاصات المسندة لكل محكمة من هذه المحاكم عن الأخرى ، وبما أن القسم القضائي يمثل الجانب العملي الهام من وجهة نظر المتخصصين ، لذلك رأينا أن نفرد له فصلاً كاملاً نتعرض فيه لتشكيل هذه المحاكم واختصاصاتها وماهي معايير المنازعة الإدارية ، وتلك هي موضوعات الفصل الأول من هذا الباب.

ورغم أهمية القسم القضائي فإن ذلك لا يقلل من أهمية القسم الاستشاري لمجلس الدولة ودوره من الناحية العملية والذي يتكون من قسمي الفتوى والتشريع، لذلك أقررنا له الفصل الثاني من هذا الباب.

ومن ثم يتكون الباب الثاني من فصلين على النحو التالي :-

الفصل الأول : القسم القضائي

الفصل الثاني : القسم الاستشاري

الفصل الأول
القسم القضائي

نتناول في هذا الفصل بيان أنواع المحاكم التي يتكون منها القسم القضائي ومعايير المنازعة الإدارية وكيفية التقاضي أمام تلك المحاكم وذلك في مبشرين على النحو التالي :-

المبحث الأول

محكم مجلس الدولة

نصت المادة الثالثة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن يؤلف القسم القضائي من :-

أ- المحكمة الإدارية العليا . ب- محكمة القضاء الإداري .

ج- المحاكم الإدارية . د- المحاكم التأديبية

هـ- هيئة مفوضي الدولة *

أولاً:- المحكمة الإدارية العليا

نشأت المحكمة الإدارية العليا بموجب القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ المنظم لمجلس الدولة لتكون المعقب النهائي على الأحكام الصادرة من محكم القضاء الإداري ، بهدف منع التناقض بين الأحكام .

ولقد نصت المادة الرابعة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على بيان تشكيل هذه المحكمة ومقرها بقولها يكون مقر المحكمة الإدارية العليا في القاهرة ويرأسها رئيس المجلس وتصدر أحكامها من نواب من خمسة مستشارين وتكون بها دائرة أو أكثر لفحص الطعون وتشكل من ثلاثة مستشارين *

يتضح من هذا النص أن رئيس المحكمة الإدارية العليا هو رئيس مجلس الدولة ، وإنه لا توجد سوى محكمة إدارية واحدة في القطر المصري وهي بهذا تعد قمة الهرم الذي تشكله محكم مجلس الدولة شأنها في ذلك شأن محكمة النقض بالنسبة للمحكم العادية مع الفارق باختلاف مهمة كلا منها في الأتي :-

١- تعد محكمة النقض محكمة قانون فقط حيث تقتصر مهمتها الأصلية في تطبيق القانون على الدعوى المنظورة أمامها دون أن تتصدى لموضوع الدعوى ذاته فهي لا تملك إلا أن تعيد الدعوى للمحكمة المختصة للفصل في موضوعها في ضوء حكم النقض، بينما تعد المحكمة الإدارية العليا محكمة قانون وواقع معاً فهي تطبق القانون على الطعن المنظور أمامها ثم تتصدى للفصل في موضوعه وتتصل فيه دون إعلانه مرة أخرى إلى المحكمة التي أصدرت حكمها المطعون فيه .

ويرجع السبب في ذلك إلى اختلاف طبيعة المنازعات المنظورة أمام القضاء العادي والمتمثلة في المنازعات المدنية أو التجارية عن المنازعات الإدارية التي تستوجب الفصل في موضوعها لتعلقه بمسير المرفق العام^(١)

٢- إن أحكام محكمة النقض رغم كونها أحكام نهائية إلا أنه يمكن الطعن فيها بالطرق العادية متى أعيدت الدعوى لمحكمة الموضوع للنظر فيها مرة أخرى فإن طرق الطعن العادية تظل سارية يستفيد منها إطراف الخصوم ، كما يمكن الطعن في أحكام محكمة النقض بطرق الطعن غير العادية .
بينما لا يجوز الطعن في أحكام المحكمة الإدارية العليا سواء بطرق الطعن العادية أو غير العادية لكونها فاصلة في موضوع الدعوى .

٣- تنقيد محكمة النقض بأسباب الطعن التي وردت بتقرير الطعن ولا يجوز إيداء أسباب جديدة إلا متى كانت متعلقة بالنظام العام ، أما المحكمة الإدارية العليا فيجوز إيداء أسباب جديدة أمامها ولو لم تتعلق بالنظام العام كما يمكن للمحكمة ذاتها أن تثير أسباب أخرى غير الواردة في تقرير الطعن^(٢)
ويمكن تقسيم المحكمة الإدارية العليا إلى دوائر متعددة على أسس التخصص كالآتي^(٣):-

(١) د. فور رسلان " وسيط القضاء الإداري " ط ١٩٩١ ص ٣١٥

(٢) د. سعد الشرفاوي " الوجيز في القضاء الإداري " المرجع السابق ص ١٤٢ ، ١٤٣

(٣) ملجذ راغب الطلو " قضاء الإداري " ص ١٢١

أ- الدائرة الأولى:

ويتولى رئاستها رئيس مجلس الدولة وتختص بنظر منازعات الأفراد والهيئات والعقود الإدارية والتعويضات ودعوى الإلغاء والتعويض التي يرفعها أعضاء مجلس الدولة طبقاً لنص المادة (١٠٤) من قانون مجلس الدولة.

ب- الدائرة الثانية :-

وتختص بنظر المنازعات المتعلقة بالتعيينات والترقيات والتسويات .

ج- الدائرة الثالثة :-

وتختص بنظر منازعات الإصلاح الزراعي.

د- الدائرة الرابعة :-

وتختص بنظر المنازعات المتصلة بالتكديب و الفصل بغير الطريق التأديبي والتعويض عنها .

هذا بالإضافة إلى بعض الدوائر الأخرى منها :-

أ- دائرة فحص الطعون :-

نصت المادة الرابعة من قانون مجلس الدولة على وجود دائرة أو أكثر لفحص الطعون وتشكل من ثلاثة مستشارين وتتولى هذه الدائرة فحص الطعون المقامة أمام المحكمة الإدارية العليا لتتأكد من مدى رجحان قبول الطعن من عدمه سواء من الناحية الشكلية أو من الناحية الموضوعية عن طريق مدى جدارته للعرض على محكمة الموضوع فإذا تبين لدائرة فحص الطعون أن الطعن مقبول شكلاً وإنه جدير بالعرض على دائرة الموضوع قررت إحالة الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا ، ويتولى قلم كتاب المحكمة التأثير بذلك على تقرير الطعن على أن يخطر ذوى الشأن وهينة مغضى الدولة بهذا القرار .

أما إذا تبينت دائرة فحص الطعون بأن الطعن للمقام غير مقبول شكلاً أو باطلاً أو غير جدير بالعرض على المحكمة الإدارية العليا للنظر في موضوعه حكمت برفضه وهذا الحكم لا يجوز الطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن ^(١)

ب- دائرة توحيد المبادئ:-

نشأت هذه الدائرة بموجب المادة (٥٤) مكرر التي تم إضافتها إلى قانون مجلس الدولة بموجب القانون (١٣٦) لسنة ١٩٨٤ .

(١) راجع المادة ٤٦ من قانون مجلس الدولة.

وتشكل هذه الدائرة عن طريق الجمعية العلمية للمحكمة الإدارية العليا في كل علم قضائي من أحد عشر مستشاراً ويرئاسة رئيس المحكمة رئيس مجلس الدولة أو الأهم فالأهم من توليه. وتختص هذه الدائرة بتوحيد وتثبيت المبادئ القانونية التي تقرها المحكمة الإدارية العليا نظراً لأهمية هذه المبادئ في نطاق القانون الإداري الذي يستند في الكثير من قواعده إلى مبادئ قضائية قررها القضاء الإداري.

ويبدأ عمل هذه الدائرة إذا تبينت إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا الحلول عن مبدأ قانوني استقرت عليه أحكام المحكمة الإدارية العليا، أو أن هناك تناقض أو اختلاف بين أحكام المحكمة الإدارية العليا بعضها البعض، في هذه الحالة يتعين على الدائرة التي تبين لها ذلك أن تحيل الطعن إلى دائرة توحيد المبادئ، وهنا يتعين على سكرتارية المحكمة أن تعرض ملف الدعوى على رئيس المحكمة خلال ثلاث أيام من صدور قرار الإحالة ليحدد رئيس المحكمة جلسة نظر الدعوى، على أن يعطى الخصوم بهذه الجلسة قبل موعدها بأربعة عشر يوماً على الأقل.

ولا يشترط في أحكام دائرة توحيد المبادئ أن تصدر بإجماع الآراء للمستشارين الذين تشكل منهم وعددهم أحد عشر مستشاراً، وإنما يكفي لصدور أحكامها ونفاذها أغلبية أعضائها بشرط ألا يقل العدد عن سبعة أعضاء.

اختصاص المحكمة الإدارية العليا

المحكمة الإدارية العليا العديد من الاختصاصات على النحو التالي:-

١- تختص المحكمة الإدارية العليا بالفصل في الطعون المقدمة ضد الأحكام الصادرة

من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية وذلك في الأحوال الآتية:-

أ- إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو توليه .

ب- إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم .

ج- إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء

دفع بهذا الدفع أم لم يدفع به^(١)

(١) راجع نص المادة ٢٢ من قانون مجلس الدولة.

٢- ولل محكمة الإدارية العليا اختصاصات أخرى تخرج عن مجال التعقيب على أحكام محكمة القضاء الإداري والمحكم التأديبية منها^(١):-

أ- النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات اللجان القضائية للإصلاح الزراعي المكلفة بالفصل في المنازعات الناشئة عن تطبيق أحكام قانون الصادر في ١٦ أغسطس سنة ١٩٦٩ بتحديد الملكية الزراعية .^{-٥٤-}

ب- النظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الصادرة من لجنة شئون الأحزاب السياسية بالموافقة أو بالاعتراض على إنشاء حزب سياسي معين^(٢) .

٣- تفصل المحكمة الإدارية العليا دون غيرها في الطلبات التي يقدم بها رجال مجلس الدولة والمتضمنة إلغاء القرارات الإدارية النهائية المنطقة بشئون أعضاء مجلس الدولة عدا التنب والنفق^(٣)

* من له حق الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا

فرق قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ فيما يتعلق بمن له الحق في طعن أمام المحكمة الإدارية العليا بين نوعين من الأحكام^(٤) :-
للتنوع الأول : الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحكم التأديبية:-

يمكن الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحكم التأديبية من طلقين لا ثالث لهما وهما:-

أ- ذوي الشأن. ب- رئيس هيئة مفوضي الدولة .

للتنوع الثاني: الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري في الطعون المقلمة أمامها:-

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، د. حسين عثمان "قضاء الإداري" ط ١٩٩٧ ص ١١٤ ، ١١٥ .

(٢) يطعن في هذا القرار بالإلغاء خلال الثلاثين يوماً التالية لشره وذلك أمام المحكمة الإدارية العليا التي يتولى رئاستها رئيس مجلس الدولة ، ويمكن أن يضم إلى أعضاء الدائرة عدد مماثل يتم اختيارهم من الشخصيات العامة ويصدر بهم قرار من وزير العدل بعد موافقة المجلس الأعلى للهيئات القضائية.

(٣) راجع في ذلك نص المادة ١٠٤ من قانون مجلس الدولة.

(٤) راجع في ذلك نص المادة ٢٣ من قانون مجلس الدولة.

تعتبر محكمة القضاء الإداري الدرجة الثانية في درجات التقاضي بالنسبة للمحكّم الإداري حيث تعد الأخيرة محكمة أول درجة بالنسبة لبعض الدعاوى على أن يطعن في أحكامها أمام محكمة القضاء الإداري بما يعرف "بالمطعون الاستئنافي" ومن ثم يكون حكم محكمة القضاء الإداري بمثابة محكمة ثان درجة ولا يجوز الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا.

إلا أن قانون مجلس الدولة أعطى رئيس هيئة مفوضي الدولة وحده الحق في الطعن في الحكم الاستئنافي وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ صدوره بشرط أن يكون الحكم المطعون فيه قد صدر على خلاف ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا أو أن يقتضي الفصل في الطعن تقرير مبدأ قانوني جديد لم يسبق للمحكمة الإدارية العليا إرساؤه.

* طعن الخارج عن الخصومة

استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا على أنه للشخص الذي مس الحكم الصادر في دعوى ما مصلحة قانونية أو مادية له الحق في الطعن فيه بكافة طرق الطعن المقررة قانوناً حتى ولو لم يكن قد علم بالدعوى أو تدخل فيها. وتبرر المحكمة الإدارية العليا إعطاء الغير هذا الحق بقولها "إذ لا مناص من رفع ضرر التنفيذ عن هذا الغير الذي لم يكن طرفاً في المنازعة، وذلك بتمكّنه من التذاعي بالطعن في هذا الحكم من تاريخ علمه به حتى يجد له قاضياً يسمع دفاعه وينصفه إن كان ذا حق في ظلّمته ما دام قد استنقل عليه سبيل الطعن في هذا الحكم أمام محكمة أخرى، وذلك كي لا يفلق عليه نهائياً وهو حسن نية أجنبي عن المنازعة التي صدر فيها الحكم سبيل الالتجاء إلى القضاء، والقول بغير هذا فيه حرمان لصاحب المصلحة الحقيقية من حق اللجوء إلى القضاء تنظماً من حكم في منازعة لم يكن فيها طرفاً ولم يعلم بها ومست أثر هذا الحكم حقوقاً له" (١).

* شروط الطعن في الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا

تضمن الفصل الثالث من الباب الأول من قانون مجلس الدولة بيان الإجراءات التي يجب اتخاذها لإقامة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، وتتعلق هذه

(١) د. سعد الشرايبي "الوجيز في القضاء الإداري" المرجع السابق ص ١٤٦

الإجراءات بميعاد الطعن وبما يجب أن تتضمنه صحيفة الطعن وأخيراً الفصل في الطعن من الناحية الشكلية وبيان مدى جديته وذلك على النحو التالي :-

أ- ميعاد الطعن :-

تضمنت المادة (٤٤) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ بيان ميعاد رفع الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا بقولها " ميعاد رفع الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا ستون يوماً من تاريخ صدور الحكم المطعون فيه " يتضح من ذلك أن الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا يتم خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم المطعون فيه.

إلا أن النص السالف لم يوضح كيفية حساب مدة الستين يوماً ، بمعنى ... هل تشمل هذه المدة يوم صدور الحكم أم يبدأ حساب هذه المدة من اليوم التالي لتاريخ صدور الحكم؟

ونتيجة تجاهل النص الإجابة على هذا السؤال فإنه يتعين الرجوع إلى أحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية والذي تضمنت المادة (١٥) منه الإجابة على هذا التساؤل حيث قضت بأنه لا يحسب يوم صدور الحكم ضمن ميعاد رفع الطعن ومن ثم فإن مدة الستين يوماً تبدأ من اليوم التالي لتاريخ صدور الحكم وتنتهي بنهاية اليوم الأخير ما لم يكن هذا اليوم إجازة رسمية فإن ميعاد الطعن يمتد إلى يوماً آخر إعمالاً لنص المادة (١٨) من قانون المرافعات.

ويمكن أن يمتد ميعاد الطعن لأكثر من ستين يوماً إعمالاً للمادتين ١٦ ، ١٧ من قانون المرافعات المدنية والتجارية حيث نصت المادة الأولى على أن ميعاد المسافة يجب ألا يزيد عن أربعة أيام باستثناء من يقع موطنه في مناطق الحدود فيكون ميعاد المسافة بالنسبة له خمسة عشر يوماً .

كما نصت المادة الأخيرة على أن ميعاد المسافة لمن يقع موطنه في الخارج هو ستون يوماً .

نخلص من ذلك إلى أن ميعاد رفع الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا هو ستون يوماً تحسب من اليوم التالي لتاريخ صدور الحكم ولا تمتد هذه المدة لأكثر من ذلك إلا في الأحوال التي تناولها قانون المرافعات.

ب- تقرير الطعن:-

تضمنت المادة ٤٤ من قانون مجلس الدولة كيفية التقرير بالطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وما يجب أن يتضمنه من بيانات حيث تطلبت الآتي: ^(١)

١- أن يودع ذوي الشأن "أصحاب المصلحة من أطراف الخصومة أو الغير" أو رئيس هيئة مفوضي الدولة تقريراً بالطعن قلم كتاب المحكمة الإدارية العليا

٢- يتعين أن يوقع على الطعن محام مقبول للمرافعة أمام المحكمة الإدارية العليا "محامي نقض".

٣- يجب أن يشتمل تقرير الطعن على أسماء الخصوم ومحال إقامتهم وصفاتهم في الطعن، كما يجب أن يشتمل تقرير الطعن على بيان الحكم المطعون فيه وتاريخ صدوره والأسباب التي أدت إلى إقلمة الطعن.

٤- يودع للطاعن خزينة المحكمة الإدارية العليا عند إقلمة الطعن كفالة قدرها عشرة جنيهات .

ورتب قانون مجلس الدولة الجزاء على عدم توافر الشروط الثلاث الأولى من الشروط السابقة الحكم ببطالان الطعن للتجهيل.

ج- كيفية الفصل في الطعن :-

بمر الطعن المقام أمام المحكمة الإدارية العليا بمرحلتين :-

* المرحلة الأولى: عرضه على دقرة فحص الطعون:-

(١) نصت الفقرة الثانية من المادة ٤٤ على "..... يقدم الطعن من ذوي الشأن بتقرير يودع قلم كتاب المحكمة موقع من محام من المقبولين أمامها ، ويجب أن يشتمل التقرير علادة على البيانات الملمة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم ومواطن كلا منهم على بيان الحكم المطعون فيه وتاريخه وبيان الأسباب التي بني عليها الطعن ومطالبات الطاعن فإذا لم يحصل الطعن على هذا الوجه جاز الحكم ببطالته ، ويجب على ذوي الشأن عند التقرير بالطعن أن يودعه خزنة المجلس كفالة مقدارها عشرة جنيهات تقضي دقرة فحص الطعون بمصادرتها في حالة الحكم برفض الطعن ، ولا يسري هذا الحكم على الطعون التي ترفع من الوزير المختص وهيئة مفوضي الدولة ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ومدير النيابة الإدارية ."

وقد تعرضنا فيما سبق في نص المادة (٤٦) من قانون مجلس الدولة عند الحديث عن دائرة فحص الطعون وأشرنا إلى أن دور هذه الدائرة هو البحث ابتداءً في مدى قبول الطعن شكلاً أي للتأكد من أنه أُقيم في الميعاد واشتمل على البيانات المطلوبة لإقامته وإذا تبين لها صحة الإجراءات تبحث في مدى جدية الطعن قبل أن تحيله إلى محكمة الموضوع فإذا تبين لدائرة فحص الطعون عدم مراعاة إجراءات رفع الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا أو عدم جدية قضت برفضه ومصالحة مبلغ الكفالة التي أودعت خزينة المحكمة عند إقامته .

لما إذا تبين لها صحة الإجراءات جميعها وجدية الطعن أحالت الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا دائرة الموضوع للفصل فيه " وهذه هي المرحلة الثانية لنظر الطعن "

وفي النهاية تجدر الإشارة بأن المحكمة الإدارية العليا تجتمع بهيئة جمعية صومية للنظر في المسائل المتعلقة بنظلمها ولأمرها الداخلية وتوزيع الأعمال بين أعضائها أو بين دوائرها، وتدعى للانعقاد بناء على طلب رئيسها أو ثلاثة من أعضائها أو بناء على طلب رئيس هيئة المفوضين.

وتتألف الجمعية الصومية للمحكمة من جميع مستشاريها العاملين بها، وتدعى إليها هيئة المفوضين ويكون لعضائها صوت محدود في المدولة، ولا يكون انعقادها صحيحاً إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين ، وإذا تساوت يرجح الجانب الذي منه الرئيس^(١)

ثانياً: محكمة القضاء الإداري

كانت محكمة القضاء الإداري هي المحكمة الوحيدة في القسم القضائي بمجلس الدولة في ظل القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ ، ولما زاد العبء على هذه المحكمة وتركزت لديها القضايا أنشئت للجان القضائية التي حلت محلها المحاكم الإدارية فيما بعد لتشارك محكمة القضاء الإداري الفصل في الدعوى الإدارية^(٢)

(١) د. محمود طهي " قضاء الإداري " ط ١٩٧٧ ص ٤٠ ، كما يرجع نص المادة ٥٥ من قانون

مجلس الدولة.

(٢) د. ماجد راض الطو " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ١٢٧

ولقد نصت الفقرة الثانية والثالثة من المادة الرابعة من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن "..... يكون مقر محكمة القضاء الإداري مدينة القاهرة ويرأسها نقيب رئيس للمجلس لهذه المحكمة ، وتصدر أحكامها من دوائر تشكل كلاً منها من ثلاثة مستشارين ، ويحدد اختصاص كل دائرة من دوائر محكمة القضاء الإداري بقرار من رئيس مجلس الدولة ويجوز بقرار من رئيس مجلس الدولة إنشاء دوائر للقضاء الإداري في المحافظات الأخرى". وفقاً لهذا النص تعد مدينة القاهرة المقر الأصلي لمحكمة القضاء الإداري على أن يتولى رئاستها نقيب رئيس للمجلس وتصدر أحكامها من دوائر مشكلة من ثلاثة مستشارين على الأقل، وذلك على عكس ما تضمنه القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ حيث جعل رئاسة محكمة القضاء الإداري لرئيس مجلس الدولة ، على أن تصدر هذه المحكمة أحكامها في قضايا الإلغاء من خمسة مستشارين ، أما أحكامها الصادرة في دعوى فيكفي صدورها من ثلاثة مستشارين^(١) .

كما أنه لم يعد مقر محكمة القضاء الإداري مدينة القاهرة فقط فرغبة في تقريب القضاء الإداري من المواطنين وتيسيراً عليهم تولت قرارات رئيس مجلس الدولة بإنشاء دوائر لمحكمة القضاء الإداري بكل من الإسكندرية - المنصورة - أسيوط - الإسماعيلية - وقنا.^(٢)

وتضم محكمة القضاء الإداري العديد من الدوائر وتتولى كلاً منها نظر بعض المنازعات على النحو التالي :-

أ- دائرة الأفراد:

وتختص بنظر المنازعات المتعلقة بانتخابات الهيئات المحلية ودعوى الجنسية والفصل في الطلبات المقدمة من الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية^(٣).

وفي الآونة الأخيرة خصص مجلس الدولة للدائرة العشرة أفراد ولستد لها الفصل في منازعات التعليم ويقصد بذلك أن تنظر هذه الدائرة كافة الدعاوى التي

(١) د. محمود محمد حبيب " القضاء الإداري " ص ١٩٥

(٢) د. أنور رسلان " وسيط القضاء الإداري " المراجع السابق ص ٣١٧

(٣) د. سعد الشرقاوي " الوجيز في القضاء الإداري " المراجع السابق ص ١٦

ذوو المصلحة في أمور تتلاق بمراحل التعليم المختلفة سواء التعليم العام أو التعليم الأزهرى ويتولى رئاسة هذه الدائرة نائب رئيس مجلس الدولة .

ب- دائرة الجزاءات :

وتختص بنظر الطلبات التي يقدمها الموظف لعدم بطلان أو بطلان وظيفة من الدرجة الأولى فما فوق ، وإن يكون موضوع الطلب المقدم إليها هو إلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالإحالة إلى المعاش أو الاستبعاد أو الفصل بغير الطريق التكميلي أو بالتعويض عن هذه القرارات

ج- دائرة الترقية :

وتتولى الفصل في الدعاوى المقامة طعناً في القرارات الإدارية النهائية الصادرة في التعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو منح العلاوات وأخيراً تنتظر للدعاوى المقامة ضد القرارات الإدارية الصادرة بعدم منح المدعي إجازة لمراقبة الزوج بعد أن كانت هذه الدعاوى تنتظر أمام دائرة التسويات .

د- دائرة التسويات :

وتختص بالفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت بشرط أن يكون المدعي يشغل وظيفة من الدرجة الأولى فما فوقها .

هـ- دائرة العقود والتعويضات :

وتختص بنظر المنازعات الخاصة بالعقود الإدارية سواء فيما يتعلق بتنفيذ العقد أو الامتناع عن تنفيذه والفصل في التعويض المطالب به.

و- الدائرة الاستئنافية :

وتختص هذه الدائرة بالفصل في الطعون المقامة أمامها طعناً في أحكام المحاكم الإدارية باعتبار أن محكمة القضاء الإداري محكمة ثان درجة بالنسبة لأحكام المحاكم الإدارية.

وقد ولكب مجلس الدولة التطورات الاقتصادية والاجتماعية بما يسهم في تحقيق التنمية في مصر، لذلك أصدر رئيس مجلس الدولة بتاريخ ٢٠ سبتمبر

لسنة ١٩٩٧ قراراً بإنشاء دائرة تختص بنظر المنازعات الإدارية المتعلقة بقانون تنمية الاستثمارات وذلك إلى جانب الدوائر التخصصية للمنافسة^(١)

* اختصاص محكمة القضاء الإداري

نصت المادة الثالثة عشر من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن "تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في المسائل المنصوص عليها في المادة العشرة عدا ما تختص به المحاكم الإدارية والمحاكم التلخيصية....." وبمطالعة نص المادة العشرة نجد أن محكمة القضاء الإداري تختص بنظر العديد من المنازعات الإدارية وبذلك تكون هي صاحبة الولاية العامة في نظر الدعاوى التي يختص بها مجلس الدولة عموماً ونعرض للمسائل التي تدخل في اختصاص محكمة القضاء الإداري على النحو التالي:--^(٢)

* أولاً: الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية

تقرر اختصاص للقضاء الإداري بنظر هذه الطعون في الفقرة الأولى من المادة العشرة من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ برغم أن هذا الاختصاص كان مقررأ قبل عام ١٩٤٦ للمحاكم الابتدائية بحيث تفصل كل محكمة في الطعون الخاصة بالمجلس المحلي الذي يقع في دائرتها، إلا أنه منذ عام ١٩٤٦ أصبح هذا الاختصاص مكفولاً لمحكمة القضاء الإداري.

ولقد اعترض البعض على تحويل هذا الاختصاص من المحاكم الابتدائية إلى مجلس الدولة تأسيساً على أن للمحاكم الابتدائية تعد أقرب للمتقاضين كما أن تعددها وتوزيع الطعون عليها يسهل مهمتها في الفصل فيها في وقت مناسب وبصورة سليمة لقربها من مكان الانتخاب وملاصقته الأمر الذي يتيح لها في يسر اتخاذ الإجراءات اللازمة للوصول للحقيقة .

كما ذهب أصحاب هذا الاعتراض إلى أن تركيز الطعون الانتخابية كلها أمام محكمة واحدة هي محكمة القضاء الإداري في القاهرة يؤدي إلى إرهاق

(١) د. نور رسلان "وسط القضاء الإداري" المرجع السابق ص ٢١٧

(٢) راجع نص المادة العشرة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢

المتقاضين لبعد المحكمة عنهم وكذلك لإرهاق المحكمة بسبب كثرة الطعون التي قد تؤدي إلى تأخير الفصل في القضايا^(١)

وبما أن الطعون في انتخابات الهيئات المحلية ينقسم إلى :- الطعون الانتخابية ، الطعون في قرارات إسقاط العضوية، فإننا نتناول كل منهما على حدة كما يلي:-

١٠- الطعون الانتخابية

يقصد بالطعون الانتخابية التي يختص بنظرها القضاء الإداري تلك الطعون الخاصة بانتخابات المجالس الإقليمية المحلية التي نص عليها القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ الخاص بنظام الحكم المحلي والتي تشمل في مجالس المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى^(٢)

تخرج بالتالي الطعون المتعلقة بالانتخابات النيلية العامة بعضوية مجلسي الشعب والشورى عن الخضوع للقضاء الإداري حيث حدد المشرع الدستوري كيفية الفصل في المنازعات المتعلقة بصحة عضوية مجلس الشعب وذلك في المادة (٩٣) من الدستور التي نصت على أن " يختص مجلس الشعب بالفصل في صحة عضوية أعضائه، وتختص محكمة النقض بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليه من رئيسه "

وهو ما تضمنته المادة (٢٠٥) من الدستور أيضا على سريان حكم المادة (٩٣) السابقة على أعضاء مجلس الشورى بما لا يتعارض مع الأحكام الواردة في الفصل الأول من الباب السابع الخاص بمجلس الشورى .

ومن ثم فإن مجلس الشعب هو صاحب الاختصاص في الفصل في صحة عضوية أعضائه على أن يحيل رئيس المجلس الطعون المقدمة للمجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ علم المجلس بها إلى محكمة النقض والتي تتولى التحقيق في صحة العضوية ويشترط أن تنتهي من التحقيق خلال تسعين يوماً من تاريخ إحالة الطعن إليها .

ويتم عرض نتيجة التحقيق والرأي الذي انتهت إليه المحكمة على مجلس الشعب للفصل في صحة الطعن خلال ستين يوماً من تاريخ عرض نتيجة

(١) د. محمد كامل ليلة " رقابة على أعمال الإدارة " المرجع السابق ص ٤٠٢

(٢) د. سعد صغور ، ومحسن خليل " قضاء الإداري " مرجع السابق ص ٢٤٩

التحقيق على المجلس ، ولا تعتبر العضوية بطللة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشعب ^(١)

وتتخذ الطعون في انتخابات الهيئات المحلية إحدى صورتين :- ^(٢)

الصورة الأولى :- الطعون في العملية الانتخابية ذاتها :- يجوز الطعن أمام محكمة القضاء الإداري في القرارات المتعلقة بالإجراءات الانتخابية كرفض قبول طلب الترشيح أو تغيير الصفة أو عدم الإدراج في كشوف المرشحين **الصورة الثانية :-** كما يجوز الطعن فيما يتعلق بالإدلاء بالرأي وفرز الأصوات وإعلان النتيجة وتشكيل اللجان المشرفة على الانتخابات في مراحلها المختلفة. إذا تخصصت محكمة القضاء الإداري بفحص عملية الانتخاب من جميع نواحيها فهي تراقب مشروعية الإجراءات السابقة والمعاصرة والمكاملة لعملية الانتخاب وتتأكد من سلامة المواعيد وطريقة تشكيل لجان الانتخاب وإعلان النتيجة مما يشير إلى أن اختصاص محكمة القضاء الإداري بالنسبة للطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية تدرج تحت ما يعرف " بالقضاء الكامل " ^(٣)

الطعون الانتخابية ودعوى الإلغاء ^(٤)

ذهب القضاء الإداري إلى أن الطعن الانتخابي يختلف عن دعوى إلغاء القرار الإداري وذلك للأسباب الآتية :-

- ١- إن موضوع الطعن الانتخابي ينصب على عملية الانتخاب التي ترجع إلى إرادة الناخبين دون أن تتدخل السلطة الإدارية بإصدار قرارات تعبر عن إرادتها. بينما تنصب دعوى الإلغاء على قرار إداري أصدرته الجهة الإدارية لتعبر به عن إرادتها.

(١) د. عبد الحفي بسويوني " قضاء الإداري " ط ١٩٩٦ ص ٢٢٧

(٢) د. أنور رسلان " وسيط قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٣٢

(٣) د. سعد الشرفاوي " الوجيز في القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٢٢

(٤) د. محمود محمد حافظ " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٣١ وما بعدها، ود. محمد رفعت

عبد الوهاب " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ١٨٣، د. سعد الشرفاوي " الوجيز في القضاء

الإداري " المرجع السابق ص ٢٣

٢- أفرد المشرع بنداً خاص في المادة العشرة للطعون الانتخابية ، ولو كانت هذه الطعون من قبيل دعوى إلغاء القرار الإداري لما كان هناك حاجة إلى النص عليها في بنداً خاص حيث أن هناك ما يتضمن طعن الأفراد والهيئات في القرارات الإدارية وهو نص عام كان يمكن الاكتفاء به دون التخصيص .

٣- كما لا تتفق إجراءات دعوى الإلغاء ومواعيد إقامتها خلال الستون يوماً التالية لتاريخ التظلم من القرار الإداري واشترط توقيع عريضة من محام مقبول للمرافعة أمام محاكم الاستئناف وكذلك لشرط دفع رسوم دعوى الإلغاء. إذ أن طبيعة الطعون الانتخابية تتطلب التبسيط في الإجراءات وتسريع الفصل فيها وذلك لاتصالها الوثيق بالمصلحة العامة التي قد تضار من تأخير الفصل في صحة نيابة أعضاء الهيئات المحلية مما يدعو إلى استبعاد مواعيد وإجراءات ورسوم الإلغاء بالنسبة للطعون الانتخابية .

ومن ثم لا يشترط في الطعن الانتخابي توقيعه من محام كما يعنى من الرسوم القضائية ولقد نص القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ في المادة (٨٦) منه على أن تفصل المحكمة المختصة في الطعون الخاصة بصحة العضوية ، ويجب أن ترفع الدعوى خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب ، ويجب أن يصدر الطعن من ناخبين أو مرشحين وأن تشمل عريضة الدعوى على الأسباب التي بنى عليها الطعن وأن يوقع الطاعن على العريضة توقيعاً مصدقاً عليه وأن يتم رفع الدعوى في الميعاد الذي حدده القانون وهو ثلاثون يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب .

٦٠(ب) الطعون في قرارات إسقاط العضوية

إذا تم انتخاب العضو وثبتت له العضوية الصحيحة ، فإنه يصبح عضواً بالمجلس المنتخب له وقد يطراً بعد ذلك من الأسباب ما يدفع المجلس إلى إصدار قرار بإسقاط العضوية عن هذا العضو^(١).

وقد نصت المادة ٩٦ من قانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المحلة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ الخاص بنظم الحكم المحلي " قانون الإدارة المحلية " على أن " تسقط عضوية المجلس الشعبي المحلي عن تزول عنه صفة العامل أو الفلاح "

(١) د. محمد الشامي أبو ريس " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ١٥٧

التي قام عليها انتخابه في المجلس أو يفقد شرط من الشروط اللازمة للترشيح ،
ويجب إسقاط العضوية عن تثبيت مخالفته لأحكام المادة (٩٢) أو من يفقد الثقة
أو الاعتبار ، كما يجوز إسقاط العضوية في حالة إخلال العضو بواجبات
العضوية الأخرى أو بمقتضاها ويجب في جميع الأحوال السابقة صدور قرار
من المجلس بإعلان سقوط العضوية أو بإسقاطها وذلك بعد دعوة العضو لسماع
أقواله في المواعيد وطبقاً للقواعد المنصوص عليها في المادة (٩٥) "

ولقد نصت المادة (٩٢) للمذكورة ضمن نص المادة (٩٦) على أن " يحظر
التعاقد بالذات أو بالوساطة بين الوحدة المحلية وأي عضو في مجلسها الشعبي
المحلي ، ومع ذلك يجوز عند الضرورة وفي حالة وجود مصلحة محقة للوحدة
المحلية أن يبرم العقد مع العضو بعد موافقة أغلبية أعضاء المجلس الشعبي
المحلي والمحافظة المختص "

كما نصت المادة (٩٥) على أنه " إذا غاب العضو عن جلسات المجلس
الشعبي المحلي أو لجانته أكثر من ثلاث مرات متتالية أو عن ربع عدد جلسات
المجلس في الدور الواحد وذلك بدون عذر مقبول أصدر المجلس قراراً بدعوة
العضو لسماع أقواله في جلسة تحدد بعد خمسة عشر يوماً على الأقل من تاريخ
إخطار العضو بموعدها ، ويصدر المجلس قراراً باعتبار العضو مستقلاً بأغلبية
ثاني أعضاء ذلك إذا لم يقتنع بما يبيده العضو من دفاع عن نفسه أو إذا غاب
العضو عن الحضور في الجلسة المشار إليها " (١)

من هذه النصوص يتضح أن أسباب إسقاط العضوية عن عضو المجلس
المحلي ترجع إلى :-

- ١- أن يفقد العضو شرط من الشروط اللازمة للترشيح.
- ٢- أن تتغير صفة العضو العامل أو الفلاح التي اتصف بها عند انتخابه في
المجلس.

(١) لمزيد من التفاصيل انظر د. عبد الفتحي بسيوني عبد الله " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٤٢

وما بعدها

٣- أن يتعقد عضو المجلس مع المجلس بنفسه أو بالوكالة دون أن تكون هناك حالة ضرورة تدعو إلى هذا التعقد بغير موافقة أغلبية أعضاء المجلس الشعبي المحلي أو المحافظ المختص .

٤- كما تسقط العضوية عن يفقد الثقة أو الاعتبار أو يخل بواجبات العضوية .

٥- كما تسقط عضوية المجلس الشعبي المحلي عن العضو الذي يغيب عن حضور جلسات المجلس أو لجانه أكثر من ثلاث مرات متتالية أو يغيب عن الحضور لمدة ربع عدد جلسات المجلس في الدور الواحد وذلك بدون عذر مقبول.

ولقد جرى قضاء محكمة القضاء الإداري على تأكيد اختصاصها بنظر الطعون المقدمة في قرارات إسقاط العضوية ، على اعتبار أن قرار الإسقاط من قبيل الطعون الانتخابية التي تختص المحكمة بنظرها ، وذلك لارتباطه ارتباطاً وثيقاً بعملية الانتخاب ذاتها وهو ما تضمنه حكم محكمة القضاء الإداري بقولها "إسقاط العضوية حسبما جرى عليه قضاء هذه المحكمة هو نوع من عملية الانتخاب يتولد منها ويرتبط بها ارتباطاً مباشراً باعتباره خاصاً بأهلية العضو أو صلاحيته، والفرع يتبع الأصل حكماً ومن ثم تشمل اختصاص هذه المحكمة وحدها (١)"

ولقد انتقد جانب من الفقه مملك محكمة القضاء الإداري في هذا الخصوص استناداً إلى أن قرارات إسقاط العضوية هي من قبيل القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة الإدارية ومن ثم فإنها لا تعتبر من الطعون الانتخابية التي يقتصر أمرها على صحة الانتخاب والتي تتعلق بشروط انتخاب والعضو المنتخب ومراعاة إجراءات وقواعد العملية الانتخابية ، إذ أن الإسقاط يأتي بعد تحقيق العضوية وثبوتها، كما أن أسباب إسقاط العضوية قد تكون منقطعة الصلة بالعملية الانتخابية - وهو ما سبق تناوله في أسباب سقوط العضوية - لذلك ليس هناك ما يمنع من اختصاص محكمة القضاء الإداري في نظر الطعون في قرارات إسقاط العضوية على أسس أنها تعتبر من قبيل الطعون التي يقدمها

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٢٤١ لسنة ٦ ق المجموعة لسنة السابعة ص ١٢٨

الأفراد والهيئات لإلغاء القرارات الإدارية طبقاً لنص البند الخامس من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة^(١)

• ثانياً : طعون الموظفين

منذ إنشاء مجلس الدولة عام ١٩٤٦ وطعون الموظفين تمثل الجانب الأكبر من القضايا المنظورة أمامه مما يكشف عن مدى حاجة الموظفين لحماية لقضاء الإداري وهو ما رددته الأعمال التحضيرية والمنكرات الإيضاحية لقانون إنشاء مجلس الدولة .^(٢)

ولقد تناولت الفقرات الثانية والثالثة والرابعة والتسعة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ اختصام مجلس الدولة بالفصل في المنازعات المتعلقة بالموظفين والتمثلة في الآتي :-

أ- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم .

ب- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن والمتضمنة إلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العلمية أو الترقية أو منح العلاوات.

ج- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستبعاد أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.

د- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

وقبل الخوض في بيان مضمون الطعون الوظيفية السالفة فإنه ينبغي التعرض لتعريف الموظف العام.

^(١) لمزيد من التفصيل راجع د. سعد عصفور ، د. محسن خليل " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٥ وما بعدها ، ود. ملحد راجب الطو " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ١٩٣ وما بعدها ، ود. محمود محمد حافظ " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٣١٨ وما بعدها .

^(٢) د. سليمان العلوي " الجواز في قضاء الإداري " ط ١٩٧١ ص ١٦٧

• تعريف الموظف العام

لم يضع المشرع تعريفاً محدداً للموظف العام مما ترك المجال للنفس والقضاء الإداري بشأن وضع تعريف له ولذلك تعددت أحكام المحكمة الإدارية العليا لتعريف الموظف العام نذكر منها:-

حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٩ نوفمبر لسنة ١٩٥٧ بقولها "لكي يعتبر الشخص موظفاً عاماً خاضعاً لأحكام الوظيفة العامة التي مردها إلى القانون وللوائح يجب أن تكون علاقته بالحكومة لها صفة الاستقرار والدوام في خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر أو بالخضوع لإشرافها، وليسست علاقة عارضة تعتبر في حقيقتها عقد عمل يندرج في مجال القانون الخاص، فالموظف العام هو الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصِباً يدخل في التنظيم الإداري وأن يكون هذا العمل في خدمة مرفق عام أو مصلحة عامة..... (١)

كما أصدرت المحكمة العليا حكمها بتاريخ ١٩ مايو لسنة ١٩٦٩ منضمناً تعريف الموظف العام عن طريق بيان شروطه حيث تضمن "إن المقومات الأساسية التي تقوم عليها فكرة الموظف العام تخلص في أن يكون تعيين الموظف بأداة قانونية لأداء عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام (٢)

كما استطلرت المحكمة بقولها "ولما كانت صفة الموظف العام لا تتأثر متى توافرت لدى شخص معين بتوافر مقوماتها- بما إذا كان يمنح مرتباً أو لا يمنح ، وإذا كان يمنح مرتباً فلا فرق بين أن يمنحه من الميزانية العامة للدولة أو إحدى الميزانيات المستقلة أو الملحقة أو من المبالغ التي قد تخصص في ميزانية شخص أو أكثر من أشخاص القانون الخاص لتمويل بعض الوظائف في

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ٦٤٨ لسنة ٢ ق الصادر بتاريخ ١١/٩/١٩٥٧ -

مجموعة المبادئ القانونية لسنة الثالثة للمبدأ رقم ٢٠ ص ١٨

(٢) لمزيد من التفاصيل راجع د. سماد الشراوي "الوجيز في القضاء الإداري" المرجع السابق

ص ٢٣٧ وما بعدها

الحكومة أو الهيئات العامة ، وتدخل تبعاً لذلك ضمن إيرادات الدولة في مقابل الخدمات العامة التي يؤديها شاغلوا هذه الوظائف لهؤلاء الأشخاص مباشرة وبلاذات " .

من هذه الأحكام يمكن تعريف الموظف العام بأنه " من يعمل في وظيفة دائمة في خدمة مرفق علم تكيره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى وذلك عن طريق الاستقلال المباشر " .

ومن ثم يتعين في الموظف العام توفر ثلاثة شروط أساسية:-

الشرط الأول:-

أن يساهم في العمل في مرفق علم تكيره الدولة عن طريق الاستقلال المباشر بغض النظر عن طبيعة نشاط المرفق هل يمارس نشاطاً إدارياً أم اقتصادياً:-

يسوي في ذلك أن يعمل الشخص تحت إدارة السلطة المركزية المتمثلة في الوزارات والمصالح والإدارات التي تتبعها، أو أن يعمل في خدمة سلطة لا مركزية سواء كانت لامركزية محلية بما تتضمنه من محافظات ومراكز ومدن وأحياء وقرى ، أو لامركزية مصلحة التي تجسدها الهيئات العامة حالياً.

فالعبارة إذا بقيام الشخص في خدمة أحد أشخاص القانون العام بشكل مباشر حتى يعتبر موظفاً عاماً فيخضع لأحكام القانون الإداري ويختص القضاء الإداري بنظر المنازعات المتعلقة به، وبذلك يعتبر موظفاً عاماً كل من يعمل تحت إدارة شخص معنوي عام وتربطه به علاقة تنظيمية ينظمها قانون أو لائحة سواء كان قانوناً عاماً مثل قانون العاملين المدنيين بالدولة، أو قانون خاص بطقفة معينة مثل قانون الجمعيات أو قانون الشرطة (1)

ولقد تشارت أحكام القضاء الإداري إلى بعض الأشخاص الذين يدخلون في عداد الموظفين العموميين لقيامهم بعمل يدخل في خدمة الشخص المعنوي العام واستبعدت آخرون وذلك على النحو التالي:-

(1) د. عبد الفتحي بسيوني " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٤٨ وما بعدها .

• يعتبر موظفاً عاماً

أ-العمدة والشيخ لأنهما بحكم منصبهما يمثلان الإدارة المركزية في القرية ويسمهان في تسيير المصالح العمومية (١)

ب- المأذون حيث أنه يقوم بمهنة للتوثيق في الحدود المقررة له ولا يؤثر في ذلك كونه لا يتقاضى راتباً من خزنة الدولة لأن الراتب ليس من الخصائص اللازمة للموظفة أو شرطاً من شروطها. (٢)

ج- العاملون في هيئة قناة السويس : يعتبر العاملون في هيئة قناة السويس موظفون عموميون رغم استقلالهم عن موظفي الدولة ويرجع السبب في ذلك إلى تبعيتهم لمؤسسة عامة تقوم على مرفق من مرافق الدولة. (٣)

د- موظفوا كلية فيكتوريا: بصدور القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٥٧ أصبحت كلية فيكتوريا شخصاً من أشخاص القانون العلم تقدم نشاطاً يدخل في مرفق هام من مرافق الدولة وهو مرفق التعليم لذلك أصبح موظفوها موظفين عموميين بحكم تبعيتهم لمؤسسة عامة. (٤)

هـ- موظفو إدارة النقل المشترك لمنطقة الإسكندرية : يعدون من الموظفين العموميين بحكم تبعيتهم لهذه الإدارة التي تعتبر مؤسسة عامة وهو ما أكتنه المحكمة الإدارية العليا بقولها "..... بحكم إنشائها ومنهجها الشخصية المعنوية ، وإقلامها على إدارة مرفق عام هو مرفق النقل بدائرة مدينة الإسكندرية وضولحها....." (٥)

و- عمال مرفق الإنارة بمدينة الإسماعيلية : بعد ضم المرفق لمجلس بلدية الإسماعيلية بموجب الأمر العسكري رقم ٧٢-٧٣ عام ١٩٥٣ أصبح موظفو هذا

(١) لمزيد من التفاصيل راجع د. سماد الشرقاوي " الوجيز في القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٣٧ وما بعدها

(٢) د. سليمان الطلوي " الوجيز في القضاء الإداري " المرجع السابق ص ١٧٣

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ ١١/١١/١٩٥٨ في الدعوى رقم ٩٤٧ لسنة ٤ ق مجموعة المبادئ القانونية لسنة الرابعة ص ٢٠٩

(٤) د. سماد الشرقاوي " الوجيز في القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٣٩

(٥) د. عبد الغني مسيوني " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٥٠ ، وحكم الإدارية العليا الصادر بتاريخ ١٧/١٢/١٩٦٦ في القضية رقم ١٥٧١ لسنة ٧ ق مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة الثانية عشر ص ٣٩٥

المرفق موظفين صوميين لتبعيةهم لمجلس بلدية الإسماعيلية بعد أن كان هذا المرفق يدور عن طريق شركة توريد الكهرباء والتنج .

ويذهب بعض الفقه^(١) إلى إسباغ صفة الموظف العام على طائفة أخرى

هي :-

• المتطوع بالتدريس بالأزهر : وإن كان لا يتصف بوصف المعين في إحدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة بميزانية الأزهر ، إلا أنه لا يسقط عنه صفة الموظف العام لكونه يسهم في انتظام مرفق علم ، كما أن العلاقة التي تربطه بالأزهر ليست عقد عمل فردي ، وإنما هي علاقة تنظيمية يحكمها نظام التطوع وهو نظام يجعله مشبهاً بالموظف العام لقيامه بأداء خدمة عامة ، وهذا يكفي لجعله بمثابة موظف عام يخضع لاختصاص القضاء الإداري.

مع احترامنا لأصحاب هذا الرأي إلا أننا لا نتفق معهم في إنسقاء صفة الموظف العام على المتطوع بالتدريس في الأزهر ويرجع السبب لدينا في ذلك إلى أن العمل التطوعي مهما طالت مدته فهو يتصف بالثقت أو يمكن الاستثناء عنه إذا لم تكن الجهة الإدارية في حلجة إليه ، ومن ثم فإن علاقة المتطوع بالمرفق العام قد لا تنصف بالدوام إلا أن ذلك يعد شرطاً ضرورياً وعصراً أساسياً للقول بأن الشخص الذي يؤدي خدمة عامة تحت إدارة مرفق علم تديره الدولة هو موظف عام.

إذا كانت الفئات السابق الإشارة إليها يتصف أعضاؤها بأنهم موظفون صوميون وفقاً لما انتهت إليه أحكام مجلس الدولة الصريحة في ذلك ، فليكن القضاء الإداري أيضاً قد استبعد قوائم معينة من هذه الصفة.

• لا يعتبر من الموظفين الصوميون الأشخاص الآتية :-

١- العاملون في شركات القطاع العام^(٢) : لا يعتبر هؤلاء موظفون صوميون لأن شركات القطاع العام من أشخاص القانون الخاص التي تمارس نشاطها في

(١) د. سامي الطماوي "الوجيز في قضاء الإداري" المرجع السابق ص ١٧

(٢) د. عبد القوي بسيوني "قضاء الإداري" المرجع السابق ص ٢٥١ ، وحكم الإدارية العليا الصادر بتاريخ ١٩٧٩/١/٢٧ في الطعن رقم ٤٢٢ لسنة ٢٢٣ مجموعة لمبادئ القانونية من سنة ١٩٦٥ إلى سنة ١٩٨٠ ص ١٤٤ وما بعدها.

نطاق هذا القانون ، ومن ثم لا تعتبر شركات القطاع العام مؤسسات علمية أو هيئات وبالتالي ينتفي عن العاملين فيها صفة الموظف العام التي لا تصدق إلا على من يساهم في إدارة مرفق عام تكبره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام. ولذلك فإن اختصاص محكم مجلس الدولة بالنسبة للعاملين بشركات القطاع العام مقصوراً على نظر الطعون في القرارات التلويبية وقرارات رئيس الجمهورية بالفصل بغير الطريق التلويبي دون غيرها من المنازعات التي تنشأ بشأن العمل والتي يعتقد الاختصاص بنظرها للقضاء العادي لكون هذه الشركات من أشخاص القانون الخاص.

٢- لا يعتبر موظفو المؤسسات الخاصة ولو كانت ذات نفع عام موظفين عموميين وعلى ذلك فالعاملون بمستشفى المواساة لا يعتبرون موظفين عموميين إذ أن هذه المستشفى تعد مؤسسة خاصة ذات نفع عام فتكون قرارات مديرها ليست من القرارات الإدارية التي يختص مجلس الدولة بنظرها (١) كما لا يعتبر من الموظفين العموميين من يعمل لدى مرفق عام تكبره الدولة بطريق الامتياز.

الشرط الثاني : أن يمين في الوظيفة بقرار يصدر من السلطة المختصة :- لا يكفي أن يعمل الشخص في خدمة مرفق عام تكبره الدولة أو إحدى السلطات الإدارية العامة بطريق مباشر لكي يكتسب صفة الموظف العام ، بل يجب أن يكون تعيينه في الوظيفة قد تم بطريقة مشروعة وفقاً للقانون، وبقرار من السلطة المختصة بالتعيين.

وعلى سبيل المثال قد بينت المادة الثانية من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المقصود بالسلطة المختصة في تطبيق أحكام القانون على النحو التالي:- (٢)

(١) د. سعاد الشرفلوي " الوجيز في القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٤٢ ، حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ ١٩٧٠/١١/٥ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري

السنه ٢٥ ق للدوائر العلية والسنه الثانية للدوائر الاستئنافية ص ٦٢

(٢) د. عبد الحفي بسويدي " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٥٢

أ- الوزير المختص.

ب- المحافظ المختص بالنسبة لوحداث الإدارة المحلية.

ج- رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختصة.

ويكون قرار إسناد الوظيفة عن طريق عمل فردي يصدر من جانب السلطة العامة إلا أنه لا بد وأن يقلبه موافقة من جانب صاحب الشأن ، لأن الموظف العلم يساهم في إدارة المرافق العامة مساهمة إدارية دون إرغامه على القيام بها، ومن ثم فإن الالتحاق جبراً في خدمة مرافق علم لا ينطبق عليه أحكام الوظيفة العامة^(١).

ومن ثم لا يعتبر أعضاء المجالس المحلية المنتخبون موظفين عموميين لأن دور الإدارة يقتصر على إعلان نتيجة الانتخاب ، ولا يعد هذا الإعلان قراراً إدارياً.

كما لا يعتبر موظفاً علماً من يختص بالوظيفة أو ما يعرف بالموظف الفعلي وذلك لعدم صدور أداة قانونية من المختص بتعيينه^(٢)

وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا من أن " نظرية الموظف الفعلي لا تقوم إلا في الأحوال الاستثنائية البتة ، تحت إلحاح الحاجة إلى الاستعانة بمن ينهضون بتسيير دولاب العمل في بعض الوظائف ضماناً لانتظام المرافق العامة وحرصاً على تلبية خدماتها للمتقنين بها باستمرار دون توقف ، وتحتم الظروف الغير عادية أن تعهد جهة الإدارة إلى هؤلاء الموظفين بالخدمة العامة إذ لا يتسع أمدها الوقت لاتباع إجراءات التحيين في الوظيفة في شأنهم ، ونتيجة لذلك لا يحق لهم طلب تطبيق أحكام الوظيفة العامة كما لا يحق لهم الإقادة من مزاياها لأنهم لم يخضعوا لأحكامها أو يعينوا وفقاً لأصول التحيين فيها"^(٣)

(١) د. سليمان الطماوي " فوزي في القضاء الإداري " المرجع السابق ص ١٨٦

(٢) د. سعد الشرفي " فوزي في القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٤٥

(٣) د. عبد الفتاح بسوي " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٥٤ ، حكم المحكمة الإدارية العليا

الصادر بتاريخ ١١/٢٩/١٩٦٤

نخلص من ذلك إلى أنه يشترط لإضفاء صفة الموظف العلم على الشخص الذي يعمل في خدمة مرفق علم يدور عن طريق الاستغلال المباشر بمعرفة أحد أشخاص القانون العام أن يصدر قرار من السلطة المختصة بتعيينه وأن يقابل ذلك القرار رضا المعين . إلا أن ذلك لا ينفي صفة الموظف العلم عن الشخص الذي تلجأ السلطة الإدارية بتكليفه وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بأنه " وإن كان قرار التعيين هو المنشأ للمركز القانوني في هذا الشأن وهو مركز تنظيمي علم لا مركز تعاقدي، وإن رضا الموظف وإن كان لا ينهض ركناً على إنشاء المركز المذكور إلا أنه بطبيعة الحال يلزم لتنفيذ القرار، فلا يجبر الموظف على قبول الوظيفة العامة ، إلا أن للتكليف نظامه القانوني الخاص به، وهو أداة استثنائية خاصة للتعين في الوظائف العامة بحسب الشروط والأحكام المبينة في القوانين والوائح الصادرة في هذا الشأن، فإذا ما تم شغل الوظيفة العامة بهذه الأداة تسحب للمركز الشرطي الخاص بالوظيفة على المكلف بجميع التزاماتها ومزاياها في الحدود التي نصت عليها القوانين " (١)

• الشرط الثالث:-

أن تكون علاقة الموظف بالمرفق علاقة دائمة :-

يجب أن تكون علاقة الموظف بالمرفق علاقة تنظيمية دائمة ومعنى ذلك أن يكون الشخص من العاملين الذين يؤدون أعمالاً بصفة منتظمة، بحيث يتفرغ للعمل الوظيفي دون انقطاع يستوي في ذلك أن تكون الوظيفة ذاتها دائمة أو مؤقتة كما يستوي أن يتقاضى شاغل الوظيفة مرتباً أو لا يتقاضى مرتباً إذ أنه يكفي للتعين نظير مكافأة سنوية دون شغل درجة معينة في ميزانية الدولة ومن ثم تخرج الأعمال العارضة عن نطاق الوظيفة العامة لأن تلك الأعمال يباشرها القائمون بها في زمن محدد وتنتهي بمجرد تلم العمل المطلوب ومن ثم يخرج عن وصف الموظف العلم الفئات الآتية :-

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٢/١٢/١٩٥٩/١٢/١٢ القاعدة رقم ١٣ ص ٩٤ مجموعة أحكام لسنة الخامسة.

أ- قرأى المورة في المسجد قبل صلاة الجمعة من كل أسبوع :-

لأن خدمته لا تتعدى فترة قصيرة يكون بعدها في حل من جميع الالتزامات التي تحكم الموظفين العموميين ولا تثريب عليه في مزولة أي عمل خارجي، وهو بهذه المثابة يعد من الأجراء الذين لا تعدو أن تكون علاقة للحكومة بهم كعلاقة الأفراد بعضهم البعض والتي تعد من مجالات القانون الخاص^(١)

ب- كما لا يعد موظفاً عموماً المجند في الجيش :- إذ أن الخدمة الإلزامية المكلف بقضائها المجند في الجيش لا تعدو أن تكون عملاً مؤقتاً لا دائماً، بالإضافة إلى كونها تكليف علم ولجب على كل فرد بخلاف الوظيفة العلة التي تسند إلى شخص بعينه.^(٢)

ج- كما لا يعد موظفاً عاماً من يعين حارساً على أعين الأوقاف: لأن العلاقة بينه وبين الوزارة تدخل في مجال القانون الخاص، وهو بمثابة أجير. نخلص من ذلك إلى وجوب توافر الشروط الثلاث السابقة مجتمعة لتوافر صفة الموظف العام.

* صور طعون الموظفين

شرنا فيما سبق إلى اختصاص مجلس الدولة بنظر طعون الموظفين المنصوص عليها في المقررات ثانياً ، وثالثاً ، ورابعاً ، وتساعاً من المادة العشرة من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ونعرض لها كالآتي:-

١- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت:-

أ- المرتبات :

اتجه القضاء الإداري إلى تفسير المقصود بالمرتب بحيث يشمل جميع المزايا المقررة للوظيفة سواء المالية أو الأدبية ، عينية كانت أو نقدية وهو ما

(١) د. سليمان الطموي " الوجيز في القضاء الإداري " المراجع السابق ص ١٨٦ ، حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٦٠ لسنة ٢٢ عليا مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في عشر سنوات ص ٧٢.

(٢) د. سعد عصفور ، د. محسن خليل " قضاء الإداري " المراجع السابق ص ٢٦١ ، حكم الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٦٥ لسنة ٢٢ عليا مجموعة تميلد التي قررتها المحكمة في عشر سنوات ص ٧٨.

أمكنه محكمة القضاء الإداري في حكم قديم لها بقولها "..... أن معنى المرتب في فقه القانون الإداري يختلف عن معنى الأجر في فقه القانون المدني، ومرد ذلك إلى اختلاف طبيعة علاقة الموظف بالدولة - وهي علاقة لاحقة - عن طبيعة علاقة الأجير برب العمل وهي علاقة تعاقدية ، فمرتب الموظف تحدده القوانين واللوائح بصفة عامة وموضوعية ، وهذا التحديد لا يقوم فقط على الموازنة بين العمل وما يقبله من جزاء فصعب بل يراعى في تحديده ما ينبغي أن يتوفر للموظف من مزايا مادية وأدبية تتناسب مع المركز الاجتماعي اللائق بالوظيفة بما يجنب الموظف اشتغال البال بمطالب الحياة وضرورتها ومن ثم يكفل حسن سير المرفق العام الذي يقوم عليه ، ولهذا فإن المرتب في عموم معناه لا يقتصر على المبلغ المحدد أساساً وبصفة أصلية للموظف بحسب درجة وظيفته بل يشمل كذلك جميع المزايا المتعلقة بالوظيفة مادية كانت أو أدبية ، عينية كانت أو نقدية إذ تعتبر من ملحقات المرتب الأصلي وتأخذ حكمه كالمرتبات الإضافية وبديل سفر وعلاوة تغلاء وبديل الغذاء وبديل السكن والملابس وبديل الاعترا ب وبديل الإقامة في الجهات النائية وبديل العيادة وبديل السور للأطباء وبديل التمثيل وميزة التعليم المجاني ونصف المجاني للأفراد الأسرة والمفر مجانا بالسكك الحديدية أو غيرها من وسائل الانتقال ، والأوسمة والنياشين إذا كانت مقرر للوظيفة^(١)

يتضح من هذا الحكم أن محكمة القضاء الإداري لم تقصر المرتب الذي يتقاضاه الموظف العام على المزايا المالية فقط ، وإنما يشمل ذلك للمزايا الأدبية بالإضافة إلى ملحقات المرتب الأصلي مثل المرتب الإضافي وبديل السفر وعلاوة التغلاء وبديل الغذاء وبديل السكن والملابس والاعترا ب والانتقال وتطبيقاً لذلك اعتبرت المحكمة الإدارية العليا المنازعة في استحقاق الإعانة الاجتماعية المقررة لمستخدمي الدرجة التاسعة تعتبر في واقع الأمر منازعة تدخل في صميم المرتب^(٢).

^(١) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم ٥٥٢ لسنة ٥ ق مجموعة الأحكام السنة ١٠٦٣ لسنة ١٩٤٤

^(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الدعوى رقم ١٦٥٨ لسنة ٢٧ ق عليا مجموعة أحكام السنة الثالثة ٥٠١

كما قضت ذات المحكمة بأن المنازعة التي تنشأ بين الإدارة والموظف العام حول استحقاقه للعلاوة الدورية من عهده هي أيضاً منازعة حول المرتب تختص بنظرها محكمة القضاء الإداري^(١).

وكتلك تعد مطالبة الحكومة بإلزام الموظف العام برد مبلغ ما قد تحصل عليه بناءً على تسوية وظيفية غير صحيحة فإن ذلك يعد من قبيل المنازعة حول المرتب وينحل في اختصاص محكمة القضاء الإداري^(٢).

كما ذهب القضاء الإداري إلى أن دعوى تطبيق قواعد الإنصاف أو المنسبين إنما تدور حول المنازعة في الراتب ، وكذلك الحال بالنسبة للمنازعة عما إذا كان المدعي يستحق الدرجة والمرتب المقررين لمثل مؤهله طبقاً لقانون المعدلات ، وما تلاه من قوانين معدلة له ، كما يعد من قبيل المنازعات حول المرتب تسوية حالات الموظفين بضم مدة خدمتهم السابقة في تحديد أقصيتهم وفي تعيين راتبهم ، كل تلك المنازعات تنصل بالرواتب ويختص بنظرها القضاء الإداري^(٣).

ب- المعاشات :

يستحق الموظف بعد نهائية حياته الوظيفية لإحالاته إلى المعاش مبلغاً يؤدي له أو لورثته شهرياً يعرف بالمعاش ولقد توسع القضاء الإداري في تحديد المنازعات المتعلقة بالمعاش حيث جعل اختصاصه يشمل أصل المنازعة

(١) حكم الإدارية العليا في القضية رقم ٦٢٨ لسنة ٣ ق عليا الصادر بجلسته ١٩٥٨/٢/١ مجموعة أحكام السنة

الثالثة للقاعدة رقم ٧٥ صـ ٦٦٧

(٢) حكم الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٦٥٩ لسنة ٧ ق عليا الصادر بجلسته ١٩٥٨/١/١١ مجموعة أحكام

السنة الثالثة مبدأ رقم ٥٨ صـ ٥٠١

(٣) محمد عصفور ، د. محمد خليل "القضاء الإداري" المرجع السابق صـ ٢٦٧ ، حكم الإدارية العليا الصادر في

الطعن رقم ١٦٥٧ لسنة ٣ ق عليا مجموعة أحكام السنة الثانية صـ ٤٤٣ حكم محكمة القضاء الإداري في

الدعوى رقم ٢٧٢ لسنة ٣ ق مجموعة أحكام السنة الخامسة صـ ٥٧٠ ، حكم القضاء الإداري في الدعوى رقم

٤٠٤ لسنة ٣ ق مجموعة أحكام السنة الخامسة صـ ٢٧ ، حكم الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٦٩٢ لسنة

١٩٦١/٥/١٩ مجموعة المبادئ القانونية السنة الثامنة عشر مدأ رقم ١٣٠ صـ ٢٧٠ حكم الإدارية

العليا في الطعن رقم ١٤٤ لسنة ١٥ ق عليا بتاريخ ١٩٧٢/١/١٧ المجموعة الثانية عشرة للقاعدة رقم ٧٨ صـ ١٤٢

وكل ما يتفرع عنها من قرارات وإجراءات تتعلق باستحقاق كل أو بعض المعاش^(١)

ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا باختصاص محكمة القضاء الإداري بنظر المنازعة في القرار الصادر بالإحالة إلى المعاش باعتباره قرار منشأ لمركز قانوني يتمثل في انتهاء ربطة الموظف بالوظيفة لبلوغه السن القانوني كسبب لإصدار هذا القرار^(٢).

ومن ثم فإن المنازعة المتعلقة بتحديد سن للموظف المحال إلى المعاش تدخل في نطاق المنازعة المتعلقة بالمعاشات والتي يختص بنظرها القضاء الإداري^(٣).

كما يختص القضاء الإداري بنظر المنازعة المتعلقة باستبدال الموظف لجزء من معاشه في مقابل الانتفاع بقطعة أرض كما يدخل في اختصاص القضاء الإداري نظر المنازعات المتعلقة باستحقاق كل أو بعض المعاش وكذلك ما يتعلق منها بعدم تقرير معاش الموظف^(٤).

ج- المكافآت :

توسع القضاء الإداري في تفسير معنى المكافآت ليشمل المكافآت المقررة بأحكام قانون المعاشات والمكافآت الأخرى التي يستحقها الموظف أو المستخدم عن أعمال إضافية قام بها زيادة على أصله العادية بناء على تكليف من الجهة الحكومية التابع لها أو إحدى الجهات الحكومية الأخرى^(٥). وهو ما أكتفه

(١) د. عبد الغني بسيوني " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٣٦١

(٢) حكم الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٤٢ لسنة ٤٤ ق عليا الصادر بجلسة ١٩٥٩/٤/٤ مجموعة المبادئ

القانونية للمحكمة الإدارية العليا لسنة الرابعة للقاعدة رقم ص ١١٢٩.

(٣) حكم الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٩٢ لسنة ٢٢ ق عليا بجلسة ١٩٨٠/٣/٣٠ مجموعة المبادئ

القانونية لسنة الخامسة والمشرون ص ٩١ وما بعدها.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٥١ لسنة ٩ ق عليا مجموعة المبادئ القانونية للمحكمة

الإدارية العليا لسنة العادية عشر نمبدأ رقم ٩ ص ٨٢، حكم الإدارية العليا الصادر في الطعن ٢٨٢

لسنة ١٠٠ ق بجلسة ١٩٦٩/٦/٢٨ مجموعة المبادئ القانونية للمحكمة الإدارية العليا للقاعدة رقم ١١٨

ص ٨٨٨

(٥) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٣١ لسنة ٢ ق مجموعة الشئبة ص ٤٥٧.

المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأنه " إذا كان الثابت أن مسار المنازعة هو ما إذا كان المطعون عليه يستحق أم لا يستحق مكافأة عن الأعمال الإضافية التي أداها في غير أوقلت العمل الرسمية فإن الدعوى تكون - طبقاً للتكييف القانوني السليم - منازعة في مكافأة^(١)

ومن ثم تدخل هذه المنازعات في اختصاص القضاء الإداري ، ولا يقتصر ذلك على مكافآت نهاية الخدمة ومكافآت الأعمال الإضافية وإنما يوجد بجوار ذلك المكافآت التشجيعية التي تستحق لنوعية معينة من الموظفين وبشروط محددة سلفاً، فالمنازعات التي تتعلق بالطعن في هذه النوعية من المكافآت تعد منازعة إدارية تدخل في نطاق طعون الموظفين ويختص القضاء الإداري بنظرها والفصل فيها.

(١) حكم الإدارية العليا في الطعن رقم ٢ لسنة ٢٠٢٠ ق عليا مجموعة أحكام الإدارية العليا لسنة الأولى القاعدة

٢- المنازعات المتعلقة بقرارات التعيين والترقية والعلاوات :-

أ- التعيين: لم يقصر القضاء الإداري معنى التعيين على دخول الموظف في خدمة الحكومة لأول مرة أو بمعنى آخر على بدء صلة الموظف بالحكومة وهو ما لكنته محكمة القضاء الإداري بقولها بأن " التعيين في الوظائف الحكومية لا يمكن تخصيصه بأنه بدء صلة الموظف بالحكومة إلا حيث يقوم هذا المخصص من النص، فإذا كان النص مطلقاً كان المراد به تقليد الوظيفة بمعناه الأعم ، أي سواء كان ذلك افتتاحاً لرابطة التوظيف أم كان توليه لوظيفة جديدة تغاير الوظيفة السابقة في مهيتها أو الشروط اللازمة للتعيين فيها^(١).

وبذلك يكون القضاء الإداري قد أدخل نوعية من القرارات الإدارية لم يشملها صراحة نص المادة العاشرة لتكون ضمن طعون الموظفين ويختص بنظرها والفصل فيها وهي تلك القرارات المتعلقة بالنقل النوعي والندب^(٢).

حيث قضت محكمة القضاء الإداري بأنه إذا طالت مدة ندب الموظف لوظيفة غير وظيفته الأصلية أصبح ذلك بمثابة التعيين ومن ثم يختص القضاء الإداري بنظر المنازعات المتعلقة بالندب^(٣).

وهو نص الأمر بالنسبة لنقل الموظف العلم من كلار إلى كلار أعلى فإن ذلك يعتبر بمثابة التعيين في هذا الكلار الأخير. لأن الأصل هو الفصل بين الكلارين مما يترتب عليه أن الأهمية في وظائف الكلار العالي تتميز عن الأهمية في وظائف الكلار المتوسط حتى ولو كانت درجاتهما متماثلة ، ومن ثم فإذا نقل موظف من الكلار الأدنى إلى مثل درجته في الكلار الأعلى فلا يصبح معه عند النقل أقدميته في الكلار الأدنى بل يعتبر في ترتيب أقدميته بين أقرانه في الكلار الأعلى من تاريخ نقله إلى هذا الكلار الأخير، لأن هذا النقل هو نقل نوعي بمثابة التعيين في الكلار الأعلى الذي تختلف الوظائف فيه من حيث شروط التعيين والترقية والاختصاصات

(١) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم ١٦٨ لسنة ١ ق مجموعة أحكام السنة الثمانية

القاعدة رقم ٢٤٧ ص ٢٦٨

(٢) د. عبد الغني بسويدي " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٦٤ ، د. سليمان الطماوي " الوجيز

في القضاء الإداري " المرجع السابق ص ١٥٨

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ١١٥ لسنة ١ ق مجموعة أحكام السنة الثامنة ص ٢٦٦

عن مثيلاتها في الكلاس الأدنى ، ومن ثم يختص القضاء الإداري بنظر المنازعات الناشئة عن هذا النقل النوعي باعتباره يدخل في نطاق قرارات التعيين^(١).

ب- الترقية: لا يقتصر مدلول الترقية على تعيين الموظف في درجة مالية أعلى من درجته، بل يشمل تعيين الموظف في وظيفة تعلو بحكم طبيعتها الوظيفة التي يشغلها في مدارج السلم الإداري، ومن ثم فإن الترقية بمعناها العلم هي ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني يكون من شأنه تقديمه على غيره، واعتلائه درجة وظيفية أعلى في السلم الإداري ، ولا يشترط أن يصاحب الترقية نفعاً مادياً ، فيكفي القول بترقية الموظف أن يتقلد وظيفة تعلو وظيفته التي يشغلها ولو في مجال الاختصاص. ومثال ذلك المدرس الذي يعين في وظيفة مدرس أول فذلك يعد ترقية في السلم الوظيفي الإداري بالرغم من أنه لا يصلح له منح درجة مالية جديدة وهو ما أكتته المحكمة الإدارية العليا بقولها " ٠٠٠٠ إذا كان نقل موظف من درجة مالية إلى درجة مالية أعلى هو الصورة الغالبة للترقية لما يحق له ذلك من ميزة مالية ، فلا شك أن ذلك يتحقق أيضاً بتقليد الموظف وظيفة تعلو وظيفته المالية في مجال الاختصاص، ومن ثم يعتبر رفع الموظف إلى وظيفة عليا بمثابة الترقية الحقيقية^(٢).

ولقد توسع القضاء الإداري في إسباغ اختصاصه بنظر كافة المنازعات المتعلقة بقرار الترقية، فمثلاً يجوز الطعن في قرار مجلس الجامعة الصادر باستبعاد عضو هيئة التدريس من الترشيح لكرسي الأستاذية لأن عدم قبول طلب ترشيحه يتضمن المساس بمركزه القانوني ويرتبط بحقه في الترقية ومن ثم يجوز الطعن فيه أمام القضاء الإداري وهو نفس الأثر بالنسبة للموظف الذي يطمح في قرار مد خدمة زميل له بحجة أنه يفوت عليه فرصة الترقية^(٣).

(١) د. سعد عصفور ، د. محسن خليل " قضاء الإداري " المراجع السابق ص ٢٦٨ وما بعدها ، حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٨ لسنة ٤٩ق عليا مجموعة أحكام السنة الثالثة ص ١٧٤١

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٧٧ لسنة ٨ ق بجلسة ١٩٦٥/١/٢٧ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا - السنة العاشرة - القاعدة رقم ١٦٥ ص ١٧٨١

(٣) د. سليمان الطماوي " الوجيز في قضاء الإداري " المراجع السابق ص ١٨٧

كذلك الشأن بالنسبة لمن يطعن في التقرير السنوي لكفائيته لما لهذا التقرير من تأثير مباشر على حالة الموظف الوظيفية خاصة وأنه الاعتبار الأول الذي ينظر إليه عند الترقية سواء بالأقدمية أو بالاقتدار.

كما أن المحكمة الإدارية العليا قد اعتبرت أن نذب الموظف إلى وظيفة أعلى من التي يشغلها ينطوي على ترقية طالما أن قرار النذب لم يكن محدد المدة بالمخالفة في ذلك للقانون الذي يشترط أن يكون للنذب لمدة محددة.

ومن ثم يعتبر قرار نقل الموظف من إدارة إلى إدارة أخرى من القرارات المتصلة بالترقية إذا كانت الإدارة تقصد من ورائه تقوية الفرصة على الموظف في الترقية^(١).

وهو ما تضمنه حكم الإدارية العليا بأن " قرار النقل الذي يستر وسيلة للتخطي في الترقية قد يستعصي على صاحب الشأن إدراك مراميه، ومن ثم فهو لا يحاسب على ميعاد الطعن فيه قبل أن يظهر له هدفه ودواعيه وتتكشف له الغاية التي كانت تتغياها الإدارة من ورائه ومن ثم فإذا تبين أن المدعية لم تنبها لها كشف قصد الإدارة من وراء قرار النقل ولم تتبين مدى تكرر مركزها القانوني بذلك القرار إلا حين صدور قرار الترقية فيما تضمنه من تخطيها، كان من الحق ألا تحاسب على ميعاد الطعن إلا من ذلك الحين".

كما توسعت المحكمة الإدارية العليا في إسباغ اختصاص محكمة القضاء الإداري على قرارات الترشيح للبعثات الداخلية للحصول على المؤهلات العلمية لما يترتب عليها من رفع منزلة الحاصلين على هذه المؤهلات ومراعاتها عند تقدير الكفاية ومن ثم تعتبر عنصراً مرجحاً عند التساوي في الترشيح للترقية خاصة الترقية بالاقتدار، مما يجعل قرارات الترشيح للبعثات الداخلية تدخل ضمن مفهوم قرارات الترقية، ومن ثم يختص القضاء الإداري بنظر الطعون الخاصة بها^(٢).

(١) د. عبد الغني بسويدي " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٦٦ ، وحكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٧٦٩ لسنة ٥ ق بجلسة ١٩٦٢/٢/١٠ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا - السنة السابعة - لقاعدة رقم ٣٥ ص ٣٠٩

(٢) د. محمد الشامي أبو راس " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ١٦٤

ج- العلاوات :- فسر القضاء الإداري المقصود بالعلاوات تفسيراً واسعاً بحيث تشمل بالإضافة إلى العلاوات الدورية " أي الاعتبارية " التي تمنح للموظف دورياً في مواعيد محددة ، العلاوات الأخرى الإضافية مثل علاوة غلاء المعيشة أو العلاوة الاجتماعية ، وكذلك العلاوات التي تمنح للموظف نتيجة ترقيته^(١)

٣ - الطعون في القرارات الإدارية الصادرة بالإحالة إلى المعاش أو الفصل

بغير الطريق التأديبي :-

تنتهي خدمة الموظف العام بعدة أسباب تضمنتها المادة ٩٤ من قانون العاملين المدنيين بالدولة تمثلت في " بلوغ السن المقررة لترك الخدمة - عدم اللياقة للصحة للخدمة - الاستقالة - الإحالة إلى المعاش - أو الفصل التأديبي من الخدمة - فقدان الجنسية أو انتفاء شرط المعاملة بالممثل لرعية الدول الأخرى - الفصل بقرار من رئيس الجمهورية - الحكم على الموظف بعقوبة جنائية - وفاة الموظف " . والملاحظ أن المشرع لم يذكر الإحالة إلى الاستبعاد ضمن حالات انتهاء الخدمة الوظيفية ، حيث أن هذا النظم لم يكن معروفاً بالنسبة للخدمة المدنية وإنما نقل من القوانين العسكرية الخاصة برجال القوات المسلحة والشرطة إلى قانون موظفي الدولة عام ١٩٥٩ ، ولا يبدو الإحالة إلى الاستبعاد إلا أن يكون مجرد قطع صلة المحال بالعمل الوظيفي مؤقتاً مع صرف أجره الأساسي كاملاً ، ومن ثم فإنه بانتهاء مدة الاستبعاد يعود مرة أخرى إلى وظيفته ما لم يقرر إهانتها لأي سبب آخر^(٢).

لذلك سنقصر الحديث في هذا الموضوع على القرارات الصادرة بالإحالة إلى

المعاش، وتلك المتعلقة بالفصل بغير الطريق التأديبي وذلك على النحو التالي :-

(أ) الإحالة إلى المعاش : تنتهي حياة الموظف الوظيفية ببلوغه سن الستين فيحال بذلك إلى المعاش وهو ما تضمنه قانون العاملين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، إلا أنه قد يحال الموظف العام إلى المعاش قبل بلوغه سن الستين وذلك في حالتين :-
الحالة الأولى : أن يقدم بطلب إلى السلطة المختصة يتضمن رغبته في إحالته إلى المعاش .

(١) د/محمد كامل ليلة " الرقابة على أعمال الإدارة " المرجع السابق ص ٤٠٨

(٢) د/عبد الغني بسيوني عبدالله " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٦٨ وما بعدها

أو إذا قام بمفرده أو بالاشتراك مع الآخرين بأحد المشروعات الإنتاجية .
وبشرط ألا يقل سن الموظف عن خمسة وخمسون سنة وقت تقديم الطلب
بإحالاته إلى المعاش .

الحالة الثانية : إذا حكم على الموظف تأديبياً بعقوبة الإحالة إلى المعاش وهنا تنتهي
خدمته من تاريخ صدور الحكم .

ونظراً لأن اصطلاح الإحالة إلى المعاش يستخدم دلالة على غالبية أسباب
انتهاء الخدمة الوظيفية ، فإن القضاء الإداري يبسط رقابته على القرارات الإدارية
التي تركز إلى أحد هذه الأسباب كبلوغ السن المقررة لترك الخدمة أو إلغاء
الوظيفة أو الاستقالة أو غيرها من الأسباب (١)

ومن هنا فإن محكمة القضاء الإداري أدخلت ضمن قرارات الإحالة إلى
المعاش الاستقالات التي يكره الموظفون على تقديمها ولذلك فإنها تقرر في أحد
أحكامها على سبيل المثال أنه " إذا استبان للمحكمة من استعراض الوقائع أن طلب
الاستقالة الذي قدم من المدعي لم يصدر منه عن إرادة حرة وإنما حصل تحت تأثير
الإكراه الأدبي الذي وقع عليه من منافعة الوزارة له في الاستمرار في عملة الحر
إلى أن يحصل على ترخيص جديد من مجلس الوزراء أولاً ، ومن عدم اتخاذ
الإجراءات اللازمة للوصول على هذا القرار ثانياً ، ثم تصميمها على هذا المنع مع
مخالفة ذلك للقانون مما يجعل رضاه معنوياً ، كان قرار قبول الاستقالة والحالة
هذه بمثابة الفصل غير المشروع " (٢)

وهذا ما أكتنته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن " طلب الاستقالة
باعتباره مظهراً من مظاهر إرادة الموظف في اعتزال الخدمة يجب أن يصدر
برضاء صحيح ، فيفسده ما يفسد الرضاء من عيوب ، ومنها الإكراه إذا سُوِّقَ
عنصره ، بأن يقدم الموظف الطلب تحت سلطان رهبة بعثتها الإدارة في نفس نون
حق وكانت قائمة على أسس بأن كانت ظروف الحال تصور له خطراً جسيماً محدقاً
يهدده هو أو غيره في النقص أو الجسم أو الشرف أو المال ، ويراعي في تقدير
الإكراه جنس من وقع عليه وسنة وحالته الاجتماعية والصحية وكل ظرفاً آخر من
شأنه أن يؤثر في جسامته (٣)

(١) د/عبدالقني بسبوني عبدالله " القضاء الإداري " المرحع السابق ص ٢٦٨ وما بعدها

(٢) د. سليمان الطماوي " الوجيز في القضاء الإداري " المرحج السابق صـ ١٩٠

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في المسن رقم ٤٣ لسنة ١٩٩٠ على الصادر بجملة ١٩٧٣/٦/٩ مجموعة

المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة العليا لسنة الثامنة عشر للقاعدة رقم ٨١ صـ ١١٦

نخلص من ذلك إلى أنه يجب أن تصدر الاستقالة عن إرادة حرة من مقمها ومن ثم إذا شاب إرادة مقدم الاستقالة عيب من العيوب فإن قرار قبولها يعد في حكم الفصل غير المشروع ، وكذلك الوضع بالنسبة للإحالة إلى المعاش إذ يجب أن يكون الطلب الذي يقدمه الموظف بإحالته إلى المعاش صادراً عن رغبة صحيحة ورضاء طلق ، فإذا شاب عيب مما بعدم الرضا أو يفسده كان قرار الإحالة إلى المعاش باطلاً وجاز الطعن فيه وطلب لغاؤه .

(ب) الفصل بغير الطريق التآببي : استقر الفقه والقضاء على أن القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية والمتعلقة بالموظفين العموميين تتمتع بالطبيعة الإدارية ، ومن ثم فإنها تخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً ، ويدخل ضمن هذه القرارات الفصل بغير الطريق التآببي .

وهذا ما كان معمولاً به منذ إنشاء مجلس الدولة عام ١٩٤٦ إلى أن تدخل المشروع عام ١٩٦٣ بتعديل المادة الثانية عشر من قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بحيث أصبحت تنص على أن " لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة ، ويعتبر من قبيل أعمال السيادة قرارات رئيس الجمهورية الصادرة بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستداع أو فصلهم بغير الطريق التآببي " .

ورغم معارضة فقه القانون العلم لإضفاء صفة أعمال السيادة على هذه القرارات لإخراجها من نطاق اختصاص مجلس الدولة وغل يده عن رقابتها ، إلا أن المحكمة الإدارية العليا أقرت حق المشرع في هذا التدخل وإضفاء صفة أعمال السيادة على هذه القرارات ، واستمر هذا الوضع إلى أن صدر دستور سنة ١٩٧١ متضمناً النص في المادة الرابعة عشر منه على أن " الوظائف العامة حق للمواطنين وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب ، وتكفل الدولة حمايتهم وقيلهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب ، ولا يجوز فصلهم بغير الطرق التآببي إلا في الأحوال التي يحددها القانون " .

كما نصت المادة ٦٨ من الدستور على أن " للقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة ولكل مواطن حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي، وتكفل للدولة تقريب

جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في القضايا، ويحظر النص في القوانين على تعيين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء

تخلص من ذلك إلى أن القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية بفصل الموظف بغير الطريق التأديبي تعد قرارات إدارية عادية تخضع لرقابة القضاء الإداري خلسة وأن القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ حدد الحالات التي يجوز فيها فصل الموظف العام بغير الطريق التأديبي ، كما تضمن وجوب مراعاة العديد من الضمانات منها أن يتم سماع أقوال الموظف المراد فصله ، كما أنه يتعين أن يصدر قرار الفصل من رئيس الجمهورية وحده بناء على اقتراح الوزير المختص بالإضافة إلى إيضاح الأسباب التي دعت إلى الفصل بغير الطريق التأديبي^(١)

٤- الطعن في القرارات النهائية للسلطات التأديبية :-

تضمنت الفقرة التاسعة من المادة العاشرة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ما يفيد اختصاص محكمة القضاء الإداري بنظر الطعون في القرارات النهائية للسلطات التأديبية .

ولقد توسع القضاء الإداري في معنى القضاء التأديبي فلم يستلزم لكي يعتبر القرار تأديبياً أن يكون صادراً من مجلس تأديبي ، بل أطلق صفة التأديب على كل قرار يكون تأديبياً في موضوعه بصرف النظر عن الجهة التي أصدرته فيستوي صدورهم إما من السلطة الرئاسية باعتبارها صاحبة الولاية في تأديب الموظفين ، وغما أن يصدر من مجلس تأديبي^(٢)

قد تكون القرارات التأديبية التي تصدر من السلطات التأديبية المختصة صريحة بفهم مضمونها أو أن تكون مقنعة وذلك على النحو التالي:-^(٣)

أ - القرارات التأديبية الصريحة :-

تصدر هذه القرارات من السلطة المختصة وهي إما السلطة الرئاسية وإما مجلس التأديب.

(١) د. عبد الغني بسيوني " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٧١ وما بعدها.

(٢) د/محمد كامل إله " الرقابة على أعمال الإدارة " المرجع السابق ص ٤٠٨ ، د. سليمان تلمايوي

"لوجيز في القضاء الإداري " المرجع السابق ص ١٨٨

(٣) د/عبد الغني بسيوني عبد الله " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٧٤ وما بعدها

وعن السلطة الرئاسية فيقصد بها الرؤساء الإداريون الذين يصدرون القرارات التأديبية على رؤوسهم الذين ارتكبوا مخالفات إدارية أو أهملوا في أداء الواجبات الوظيفية.

ويشترط في القرار التأديبي الصادر من السلطة الرئاسية أن يكون نهائياً حتى يمكن الطعن فيه ، وهو أن يكون كذلك إلا ب انتهاء مواعيد التظلم منه الواردة بالمادة الثانية عشر من قانون مجلس الدولة ، وذلك لأن الرئيس الإداري مصدر القرار يملك سحب أو العدول عنه عند نظره للتظلم المقدم من الموظف الذي تمت مجازاته. وقد تصدر القرارات التأديبية من المجالس التأديبية وقد كان يطعن في هذه القرارات أمام محكمة القضاء الإداري حتى صدور قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ والذي تضمن إنشاء المحاكم التأديبية وجعل أحكامها نهائية لا يطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا.

وبذلك حلت المحاكم التأديبية محل مجالس التكميب بصفة علمية، ولا يعني ذلك عدم وجود مجالس التكميب إذ أنها لا زالت تبشر اختصاصها وعملها بالنسبة لطائفة معينة من موظفي الدولة وهم الذين يخضعون لقوانين خاصة.

ويشترط في قرارات مجلس التكميب أن تكون نهائية حتى يمكن الطعن فيها، وبالتالي فإن قرارات مجلس التكميب التي في حجة إلى تصديق الوزير المختص لا تعد قرارات نهائية وكذلك الحال بالنسبة لقرارات مجلس التكميب الصادرة من المجلس الابتدائي إذا كان يتكون المجلس من درجتين ابتدائي واستئنافي فإن القرارات التي تصدر من المجلس الاستئنافي هي التي يتم الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا.

ب- القرارات التأديبية غير الصريحة :-

لم يكتفي القضاء الإداري في إسباغ رقبته على القرارات التأديبية الصريحة فقط وإنما أخذ بتفسير أوسع لمداول القرارات التأديبية حيث اعتبر أن قرار نقل الموظف من وظيفته إلى وظيفة أخرى أدنى من الأولى ينطوي على جزاء تأديبي مقنع هو تنزيل المدعي في الوظيفة ويندرج بالتالي تحت عداد القرارات التأديبية التي يختص بنظرها القضاء الإداري^(١).

وإذا كانت محكمة القضاء الإداري لا تختص - بحسب الأصل - بنظر قرارات النقل لأن ذلك من سلطة الإدارة التقديرية التي تمارسها لتحقيق الصالح العام

(١) د. مدح عصور ، د. محسن خليل " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٧١

وحسن تسيير المرافق العامة ، إلا أن محكمة القضاء الإداري قضت باختصاصها بنظر قرارات النقل إذا تطوت على جزاء تأديبي فجاء حكمها " إذا حملت قرارات النقل في طبيعتها قرارات أخرى مقعنة مما تختص المحكمة أصلاً بنظره، كأن تكون متضمنة في ثنائياها جزاء تأديبي يتحصل في نقل الموظف إلى وظيفة درجتها أقل من درجته ، أو كان النقل يفوت على الموظف دوره في الترقية بالأقدمية ، إذ العبرة في مثل هذه الحالات بما قصدت إليه الإدارة من اتخاذ قرارها ، لا بما وصفت به هذا القرار من وصف يخالف هذه الحقيقة (١) "

وهو ما أكتنته المحكمة الإدارية العليا بحكمها بأن " القرار الذي يقضي بنقل موظف إلى وظيفة تقل درجتها عن درجته أو كادر نقل مزياء عن مزايا الكادر الذي ينتمي إليه ، وذلك الذي يتسبب عنه تفويت دور الموظف المنقول في الترقية بالأقدمية في الجهة المنقول منها ، والآخر الذي ينطوي على جزاء مقع ٠٠٠٠ إنها تخفي في الواقع هدفاً غير مشروع (٢) "

ويتعرض الحكمان السابقان إلى قرارات النقل النوعي والتي تخضع لرقابة القضاء الإداري.

لما إذا كان النقل يتعلق بالمكان فقط بمعنى أن يتم نقل الموظف إلى وظيفة مماثلة لوظيفته التي كان يشغلها وأن ذلك لا يفوت عليه دوره في الترقية ، فإن ذلك القرار لا يحمل جزاءً تأديبياً مقعاً ، وهو من سلطات الجهة الإدارية التي تترخص فيه بإصدار قرار نقل مكاني تحقيقاً للصالح العام.

أما إذا كان هذا النقل المكاني جاء نتيجة خلاف بين الموظف والجهة الإدارية فإنه يجوز الطعن فيه باعتباره يحمل جزاءً تأديبياً مقعاً وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بقولها " إن تلاحق قرارات النقل المكاني وصدورها بغير مقتضى من الصالح العام وفي أعقاب رفع الموظف لتقريره الخاص بصنديق للذور إلى السيد رئيس الوزراء، فإن الجهة الإدارية إما قصدت مجازاة المدعي لأنها لم تكن راضية عن التقرير الذي رفعه إلى السيد رئيس الوزراء ٠٠٠٠ (٣) "

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٨٩ لسنة ١٠ ق المجموعة لسنة العالفة عشرة ص ٦٠١

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٦٢/١/١٣ مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا لسنة السابعة ص ٢٤٢

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤١٩ لسنة ١٩ ق عليا بجلسة ١٩٧٠/٤/١٨ مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا لسنة الخامسة عشر القاعدة رقم ٤٦ ص ٢٩١ .

ثالثاً:- طعون الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية:-

لقد كان القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ الخاص بمجلس الدولة يقصر اختصاص المجلس على نظر الطعون التي تقدم من الأفراد دون أن يورد لفظ الهيئات مما أثار الشك حول اختصاص مجلس الدولة بالنسبة للطعون التي تقدم من الهيئات بهدف إلغاء القرارات الإدارية النهائية^(١)

إلا أن قوانين مجلس الدولة المتعاقبة ألغت هذا الغموض حيث أضافت طعون الهيئات إلى جانب طعون الأفراد وأصبح القضاء الإداري يختص بنظرها . ويقصد بالأفراد والهيئات كل ذوي الشأن أو أصحاب المصلحة في الطعن^(٢) وذلك كالآتي:-

يقصد بالأفراد هم الأشخاص الطبيعيون الذين يتقدمون إلى القضاء الإداري بطلبات إلغاء القرارات الإدارية التي ألحقت الأضرار بمصالحهم الشخصية. ويقصد بالهيئات جميع الأشخاص المعنوية الخالصة من شركات ومؤسسات وجمعيات وغيرها من أشخاص القانون الخاص المنتمية بالشخصية الاعتبارية وكذلك أشخاص القانون العام الاعتبارية من هيئات علمة أو هيئات محلية تتمثل في المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى^(٣)

إذا كان صاحب المصلحة في الطعن هو فرد طبيعي أو هيئة من الهيئات فإنه يتعين أن يوجه الطعن إلى قرار إداري يستوي في ذلك أن يكون قراراً تنظيمياً لاحقاً أو غير لاحق^(٤)

كما يجب أن يكون القرار الإداري المراد الطعن فيه نهائياً وذلك طبقاً للمتفق عليه حول مفهوم القرار الإداري النهائي الذي يجوز الطعن فيه بإلغاء^(٥) وهو ما ستعرض له عند الحديث عن دعوى الإلغاء .

وعلى ذلك لا يجوز الطعن فيما يصدره الرئيس إلى رؤسائه من تعليمات داخلية وأوامر مصلحية بقصد ضمان حسن سير العمل داخل الجهاز الإداري ، لأن

(١) د. سعد عصفور ، د. محسن خليل " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٧٦ .

(٢) د. ملحد راضع الطو " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢١٠ .

(٣) د. عبد الغني بسيوني " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٨٧ .

(٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، د. حسين عثمان " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ١٩١ .

(٥) د. ثور رسلان " وسيط القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٣٢٩ .

هذه الإجراءات رغم أهميتها موجهة إلى موظفي الجهاز الإداري وليست ملزمة للمتقنين بالمرفق العام^(١)

كما لا يقبل الطعن في القرارات الإدارية غير النهائية مثل الأعمال التمهيدية والتحضيرية السابقة على اتخاذ القرار النهائي ، كما لا ينطبق وصف القرار الإداري النهائي على الأعمال الملحية المختلفة التي تصدر عن الجهات الإدارية سواء عن عمد أو بطريق الخطأ لأنها ليست من الأعمال القانونية التي يترتب عليها آثار قانونية مباشرة وهو نفس الأمر بالنسبة للعقود الإدارية حيث لا يقبل الطعن فيها بالإلغاء^(٢)

ولا يعتبر القرار نهائياً إلا إذا كان قليلاً للتنفيذ أي لا يحتاج إلى تصديق أخير، وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا من أن القرار الصادر من لجنة العمد والمشايخ بتوقيع عقوبة تأديبية لا يعد قراراً نهائياً لأنه يحتاج إلى اعتماد وزير الداخلية ومن ثم فهو بمثابة عمل تحضيرى لا يجوز أن يكون محلاً للطعن فيه بالإلغاء^(٣)

نخلص من ذلك إلى أن محكمة القضاء الإداري تختص بنظر المنازعات التي يرفعها الأفراد أو الهيئات طعناً في قرارات إدارية معينة ، إلا أنه يخرج عن ذلك ما تضمنته المادة ٦٦ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ حيث جعلت المنازعات التي تثار بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات العامة أو بين المؤسسات العامة أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات وبعضها البعض فإن الجمعية العامة لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة هي صاحبة الاختصاص بنظر هذه المنازعات عن طريق إيداء الرأي الملزم للجائين ، ويرجع لفقه السبب في إسناد هذا الاختصاص إلى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع يمكن إرجاعه إلى أن الخلاف يدور حول تفسير أو تطبيق تشريعاً ما وليس منازعة قضائية بالمفهوم التقليدي لها^(٤)

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، د. حسين عثمان "قضاء الإداري" لمرجع السابق ص ١٦١.

(٢) د. عبد الغنى بسيوني "قضاء الإداري" لمرجع السابق ص ٢٨٧.

(٣) د. محمد الشافعي أبو راس "قضاء الإداري" لمرجع السابق ص ١٦٥.

(٤) د. سعد عصفور ، د. محسن خليل "قضاء الإداري" لمرجع السابق ص ٢٧٦.

رابعاً: المنازعات الخاصة بالضرائب والرسوم:-

لم يتقرر هذا الاختصاص للقضاء الإداري إلا في القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، وأعيد النص على ذلك الاختصاص في القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ ثم أكد القانون الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ في الفقرة السادسة من المادة العاشرة بقولها " الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم وفقاً للقانون الذي ينظم كيفية نظر هذه المنازعات أمام مجلس الدولة " .

لما قبل عام ١٩٥٥ كان القضاء العادي هو المختص بالفصل في كافة المنازعات المتعلقة بالضرائب والرسوم دون أن يكون للمحكم الأهلية أو المختلطة تكوّل عمل إداري أو إيقاف تنفيذه حتى إنشاء مجلس الدولة عام ١٩٤٦ إلا أن القانونين رقمي ١١٢ لسنة ١٩٤٦ ، ٩ لسنة ١٩٤٩ المتعلقان بمجلس الدولة لم يتضمنا نص صراحة على اختصاص المجلس بنظر منازعات الضرائب والرسوم ، لذلك أقرت محكمة القضاء الإداري أن الفصل في هذه المنازعات تختص به المحكم العادية ، وذلك بحسب الأصل واستثناءً تختص محكمة القضاء الإداري بنظر هذه المنازعات عندما تظل القوانين المنظمة لها من بيان الجهة المختصة بنظرها (١)

إلا أن لوضع قد اختلف بصور القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ الذي نص صراحة على اختصاص محكمة القضاء الإداري بنظر المنازعات الخاصة بالضرائب والرسوم ولكن بشرط أن يصدر قانون خاص ينظم كيفية نظر تلك المنازعات أمام مجلس الدولة ، وبما أن هذا القانون لم يصدر حتى الآن فإن الاختصاص بنظر هذه المنازعات يتحد بحسب الأصل للمحكم العادية ، أما إذا نظرت محكمة القضاء الإداري مثل هذه المنازعات فلها الحق في ذلك على اعتبار أنها طعن في قرارات إدارية نهائية ، ولذلك يختص مجلس الدولة بنظر الطعن في الأحكام الصادرة من الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي في مجال الضرائب والرسوم (٢)

(١) د. عبد الغني بسيوني " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٩١ وما بعدها

(٢) د. أنور رسلان " محيط القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٣٣١ .

ونخلص من ذلك إلى أن المنازعات المتعلقة بالضرائب والرسوم تتخذ إحدى

صورتين:-

الأولى : إذا كانت المنازعة لا تتضمن طلب إلغاء قرار إداري أو التعويض عنه ،
فإن القضاء الإداري لا يختص بنظر مثل هذه المنازعة .

الثانية : إذا كانت المنازعة تتطلب إلغاء قرار إداري أو التعويض عنه ففي هذه
الحالة نفرق بين أمرين :-

أ- إذا وجد نص خاص يجعل الضريبة أو الرسم محل النزاع من اختصاص

القضاء العادي فهذا النص الخاص يقيد الاختصاص العام للقضاء العادي.

ب- إذا لم يوجد نص يشير إلى اختصاص جهة القضاء العادي بنظر هذه

المنازعات في هذه الحالة يختص القضاء الإداري بنظرها على أساس أنها

طعون في قرارات إدارية نهائية^(١)

خامساً: دعوى الجنسية:-

الجنسية هي العلاقة السياسية والقانونية التي تربط الفرد بالدولة ، وهي بذلك

تعد من علامات القانون العام التي يختص القضاء الإداري دون غيره بنظر

المنازعات المتعلقة بها^(٢).

ولقد انعقد الاختصاص بالفصل في المنازعات الخاصة بالجنسية للقضاء

العادي وذلك قبل إنشاء مجلس الدولة ، وبالرغم من أن القانون الأول لمجلس

الدولة رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ والقوانين اللاحقة عليه حتى عام ١٩٥٥ لم

تعرض لمسألة اختصاص المجلس بنظر منازعات الجنسية إلا أن ذلك لم يمنع

محكمة القضاء الإداري من نظر دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية الصادرة

بشأن الجنسية وكذلك دعوى التعويض عن هذه القرارات ، أما القضاء العادي

فظل يشترك مع القضاء الإداري في هذا الاختصاص خاصة فيما يتعلق بدعوى

التعويض عن منازعات الجنسية حتى صدر القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥

والذي أسند الفصل في مسألة الجنسية كمسألة أولية للقضاء الإداري وبالرغم

من ذلك ظل الخلاف بين القضاء العادي والإداري بشأن نظر دعوى الجنسية

^(١) د/محمد كامل قبله " الرقعة على أصل الإدارية " المراجع السابق ص ٤١٨

^(٢) د. محمود حامي " قضاء الإداري " المراجع السابق ص ١٩٨

الأصلية واستمر هذا الخلاف حتى صدر القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ وجاءت المادة الثامنة منه تقصر على القضاء الإداري وحده نظر دعوى الجنسية وذلك بقولها "يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره بالفصل في المسائل الآتية :-

أولاً ثانياً..... ، تساماً:- دعوى الجنسية (١).

يستوي في ذلك أن تكون المنازعة خاصة بدعوى الجنسية الأصلية أو بقرار إداري يتعلق بمسألة من مسائل الجنسية .

ويذهب الفقه (٢) إلى أن مجلس الدولة قد أصبح بعد صدور القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ يختص وحده ودون غيره بالفصل في جميع دعوى الجنسية ، وإن المشرع قد قصد بذلك إنهاء حالات الاختصاص المشترك بين جهتي القضاء الإداري والعادي ولقد أيدت المحكمة الإدارية العليا هذا المسلك في حكمها المتضمن أن "الدعوى المجردة بالجنسية ، وهي الدعوى الأصلية التي يقيمها - مستقلاً عن أي نزاع آخر أو أي قرار إداري - أي فرد له مصلحة قائمة أو محتملة في أن يثبت أنه يتمتع بجنسية جمهورية مصر العربية أو لا يتمتع بها..... ويكون الموضوع الأصلي المباشر لهذه الدعوى هو طلب الحكم لرفعها بكونه مصرياً أو غير مصري وتختصم فيها وزارة الداخلية بوصفها الطرف الآخر الذي يمثل الدولة في رابطة الجنسية أمام القضاء والنص صريح في إسناد الاختصاص إلى القضاء الإداري دون غيره بالفصل في دعوى الجنسية كما يدخل في مدلول عبارة دعوى الجنسية لدعوى الأصلية بالجنسية وآية ذلك أنه لو قصر فهم هذه العبارة على الطعن بطلب إلغاء القرارات الإدارية الصادرة في شأن الجنسية ، لما كان لاستحداثها أي جدوى أو معنى يضيف جديداً إلى ما استقر عليه القضاء الإداري من اختصاصه بنظر هذه الطعون بحسب تشريعات مجلس الشعب السابقة على القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ (٣)

(١) د. عبد الخي بسيوني "قضاء الإداري" لمرجع السابق ص ٣٠ وما بعدها.

(٢) د. ماجد رابع الحلو "قضاء الإداري" لمرجع السابق ص ٢١٤.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٢٢٤ لسنة ٤ ق عليا بجلسته ١٨/١/١٩٦٤ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الرابعة ص ١٤٩١.

صور دعاوى الجنسية :-

تتخذ دعاوى الجنسية عدة صور فقد تكون في شكل دعوى إلغاء قرار إداري من القرارات التي تصدر بشأن الجنسية ، وتطبيقاً للقانون المنظم لها سواء كانت قرارات إيجابية أو سلبية صريحة أو ضمنية مثل قرار وزير الداخلية المتضمن رفض إعطاء الطالب شهادة تقيده تمتعه بجنسية الدولة ، أو للقرار الصادر من رئيس الجمهورية بالاعتراض على دخول الأجنبية زوجة الوطني في جنسية جمهورية مصر العربية كذلك للقرار الصادر بحرمان الشخص من الجنسية أو سحبها أو إسقاطها .

وقد تتخذ دعوى الجنسية شكل دعوى تعويض عن قرارات إدارية - كالسالف الإشارة إليها - سواء رفعت هذه الدعوى بصفة أصلية أي مستقلة عن دعوى إلغاء هذه القرارات ، أو ترفع بصفة تبعية تبعاً لدعوى الإلغاء .

وقد تنشأ المنازعة في الجنسية كتدفع فرعي أثناء نظر دعوى أصلية ، وأخيراً قد يعرض الأمر على القضاء في صورة دعوى أصلية مجردة من أي نزاع بين رافعيها وبين الدولة وإنما بهدف الحكم بثبوت الجنسية له.^(١)

هذه هي صور دعاوى الجنسية ونشير إليها كالآتي:-

١- دعوى إلغاء قرار إداري متعلق بالجنسية :-

يختص مجلس الدولة بنظر دعاوى إلغاء القرارات الإدارية التي تصدر تطبيقاً لأحكام قانون الجنسية ، وذلك تأسيساً على اختصاص المجلس بنظر الطعون التي يقدمها الأفراد بإلغاء القرارات الإدارية النهائية^(٢) على أن تؤسس دعوى الإلغاء على ما شاب القرار المطعون فيه من عيوب عدم المشروعية التي تضمنتها الفترة قبل الأخيرة من المادة العشرة من قانون مجلس الدولة وهي عدم اختصاص ، أو عيب الشكل ، أو مخالفة القوانين واللوائح ، أو الخطأ في تطبيقها أو تلويها ، أو إساءة استعمال السلطة^(٣)

(١) د. محمود محمد حلفظ " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٧٢ وما بعدها.

(٢) د. سعد صغور ، د. محسن خليل " قضاء الإداري " المرجع السابق. ص ٢٨٢

(٣) د. عبد الحفي بسونوني " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٣١١

وتشمل دعوى الإلغاء كافة القرارات المتعلقة بالجنسية سواء الصادرة من رئيس الجمهورية أو من مجلس الوزراء أو وزير الداخلية يستوي في ذلك أن تكون هذه القرارات صريحة كالمعلقة بمنح الجنسية أو سحبها أو إسقاطها ، أو أن تكون هذه القرارات ضمنية ومنها رفض وزير الداخلية إعطاء شهادة الجنسية لأصحاب الشأن.

وتختص محكمة القضاء الإداري بنظر الطعون المقدمة ضد هذه القرارات بهدف إلغائها.

٢- دعوى التعويض عن القرارات الإدارية المتعلقة بالجنسية:-

كان القضاء العادي قبل إنشاء مجلس الدولة يختص بنظر دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير السليمة بالرغم من أنه لا يستطيع الحكم بإلغاء أو وقف تنفيذ أي قرار إداري ، إلا أنه بعد إنشاء مجلس الدولة استمر القضاء العادي في مشاركة القضاء الإداري بالاختصاص بنظر دعوى التعويض عن القرارات الإدارية المعيبة وذلك حتى استقل القضاء الإداري بنظر هذه الدعاوى وحده منذ صدور القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ المخصص بمجلس الدولة^(١)

ومن ثم أصبحت محكمة القضاء الإداري - منذ ذلك الحين - تختص بالنظر في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية التي تصدر تطبيقاً لأحكام قانون الجنسية سواء رفعت هذه الدعاوى بصفة أصلية أو بصفة تبعية لدعوى إلغاء القرار الإداري .

٣- الفصل في المسائل الأولية المتعلقة بالجنسية :-

قد تثار المنازعة الخاصة بالجنسية في صورة مسألة أولية أثناء نظر دعوى أصلية يتوقف الفصل فيها على الفصل في مسألة الجنسية .
ولقد كان الاختصاص بالفصل في المسائل الأولية يظهر بجلاء عند نظر القضاء العادي لدعوى أصلية يتوقف الفصل فيها على الحكم في مسألة تتعلق بالجنسية فيوقف نظر الدعوى الأصلية ويحيل المسألة للفرعية إلى القضاء العادي وذلك في الفترة السابقة على صدور قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ حيث كان الاختصاص المشترك للقضاء العادي والإداري.

(١) د. محمود حلمي " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٠١ وما بعدها.

وهو ما نصت عليه المادة ١٦ من قانون تنظيم السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بقولها "إذا دُفع في قضية أُلهم المحكمة بدفع بشر نزاعاً تختص بالفصل فيه جهة قضاء أخرى وجب على المحكمة إذا رأت ضرورة الفصل في الدفع قبل الحكم في موضوع الدعوى أن توقفها وتحدد للخصم الموجه إليه ميعاداً يستصدر فيه حكماً نهائياً من الجهة المختصة ، فإن لم تر لزوماً لذلك أغضت الدفع وحكمت في موضوع الدعوى ، وإذا قصر الخصم في استصدار حكم نهائي في الدفع في المدة المحددة كان للمحكمة أن تفصل في الدعوى بحالتها" إلا أنه وبعد صدور القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ قصر الاختصاص بالدعوى الأصلية المتعلقة بالجنسية على محكمة القضاء الإداري دون غيرها ، ومن ثم أصبح من المعين على محكم مجلس الدولة الأخرى إذا أثير أُلهمها النزاع في مسألة من مسائل الجنسية أن توقف نظر الدعوى وتحيل هذا النزاع إلى محكمة القضاء الإداري لاختصاصها.

٤- الدعوى الأصلية بالجنسية :-

ترفع هذه الدعوى الأصلية بصفة مستقلة عن أي نزاع آخر بقصد الاعتراف لصاحب الشأن بالجنسية أو نفيها، حيث يختص صاحب الشأن الدولة في هذه الدعوى عند توافر مصلحة مشروعة بهدف للحصول على حكم بثبوت الجنسية له أو نفيها عنه ^(١)

ولقد ثار الجدل حول حق الفرد في رفع مثل هذه الدعوى ، وذهبت بعض الآراء إلى عدم إمكان الأخذ بهذه الدعوى المجردة أو بمعنى آخر لا يجوز الالتجاء أصلاً بمثل هذه الدعوى لإثبات الحق في الجنسية مما يؤدي إلى عدم اختصاص القضاء بنظر الدعوى الأصلية بالجنسية .

لذلك فإنه لا يجوز للأفراد أن يتقدموا مباشرة إلى القضاء طالبين الحكم بثبوت جنسيتهم أو نفيها عنهم عن طريق هذه الدعوى ، ومن ثم فلا سبيل أُلهم الفرد إلا بسلك طريق واحد يتمثل في تقديم طلب إلى وزير الداخلية للحصول على شهادة بالجنسية المصرية وفي حالة امتناع وزير الداخلية عن منحه هذه الشهادة وبعد انقضاء سنة من تاريخ تقديم الطلب يمكن لصاحب الشأن أن يقيم دعوى بإلغاء قرار الامتناع ^(٢)

(١) د. عبد الفتحي ميسوني "قضاء الإداري" المرجع السابق ص ٣١٤.

(٢) د. محمد عصفور، د. محمد خليل "قضاء الإداري" المرجع السابق ص ٢٨٥ .

إلا أن الرأي الراجح فقهاً وقضاً هو وجوب قبول الدعوى الأصلية المجردة التي يقوم برفعها صاحب الشأن للحكم بثبوت جنسيته أو نفيها وذلك مع الإخلال بحق الأفراد في الطعن بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة في منازعات الجنسية وهو ما أكتته المحكمة الإدارية العليا بحكمها الصادر بتاريخ ١٨ يناير سنة ١٩٦٤ والذي تضمن اختصاص محكمة القضاء الإداري بنظر كافة المنازعات المتعلقة بالجنسية سواء الأصلية أو خلافاً وذلك بقولها " إن المنازعات في الجنسية إما أن تتخذ صورة دعوى أصلية مجردة بالجنسية ترفع ابتداءً مستقلة عن أي نزاع آخر ويكون الطلب الأصلي فيها هو الاعتراف بتمتع شخص بجنسية معينة ، وإما أن تطرح في صورة طعن في قرار إداري نهائي صادر في شأن الجنسية يطلب إلغاؤه لسبب من الأسباب التي نصت عليها الفقرة قبل الأخيرة من المادة الثامنة من قانون تنظيم مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ وهي التي تعيب القرار الإداري وتعد اختصاص القضاء الإداري بنظر الطعن فيه وتختصر في عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها أو إساءة استعمال السلطة ، وإما أن تثار في صورة مسألة أولية أثناء نظر دعوى أصلية يتوقف الفصل فيها على الفصل في مسألة الجنسية " .

سلباً: الطعون في قرارات الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي :-
لم يتضمن قانون مجلس الدولة الأول رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ النص على اختصاص مجلس الدولة بالنظر في طعون القرارات الإدارية الصادرة من الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي.

إلا أن هذا الاختصاص تضمنه لأول مرة قانون مجلس الدولة رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ حيث أوضحت مذكرته الإيضاحية من أن اختصاص مجلس الدولة بنظر هذه الطعون يعد أمراً بديهياً انطلاقاً من أن ما تصدره هذه اللجان لا يعدو أن يكون قرارات إدارية من حيث الشكل ومن ثم فهي تدخل في عموم اختصاص القضاء الإداري بنظر منازعات القرارات الإدارية^(١)

(١) د. أنور رسلان " وسيط قضاء إداري " لمرجع الميثاق ص ٣٣٥

ولقد تضمنت قوانين مجلس الدولة المتعاقبة النص على اختصاص محكمة القضاء الإداري بنظر الطعن في قرارات اللجان ذات الاختصاص القضائي فوجد أن القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ يؤكد على هذا الاختصاص ويخرج منه القرارات الصادرة من هيئة التوفيق والتحكيم خاصة في منازعات العمل وكذلك القرارات الصادرة من لجان قيد المحامين بالجدول العام وقبولهم للمرافعة أمام المحكم الوطنية - حينئذ - ويرجع السبب في هذا الاستثناء إلى أن تشكيل هيئة التوفيق والتحكيم يدخل بها عنصر قضائي مما يجعل لقراراتها قوة الأحكام النهائية ، كما يرجع استثناء لجان قبول المحامين من الخضوع للقرارات الإدارية إلى أن هذا الموضوع يتصل بنظم المحاماة.

ثم جاء قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وتضمنت المادة العاشرة منه في فقرتها الثامنة النص على اختصاص محاكم مجلس الدولة بقولها " الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة من هيئة التوفيق والتحكيم في منازعات العمل ، وذلك متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة للقوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها".

وبذلك يكون المشرع أخضع كافة المنازعات المتعلقة بالقرارات الصادرة من اللجان ذات الاختصاص القضائي لمحكمة القضاء الإداري ، وأخرج من عمومية هذا الاختصاص قرارات هيئة التوفيق والتحكيم في منازعات العمل فقط حيث يختص بنظر هذه القرارات الأخيرة بعض دوائر محاكم الاستئناف^(١)

ومن ثم فإن القول بعدم جواز الطعن في قرارات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي يخالف لقانون والدستور خاصة وأن المحكمة الدستورية العليا قضت بأن " اللجنة الإدارية المنصوص عليها في المادة ٦٩ من القرار بقانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٦٤ في شأن المعاشات والمكافآت والتأمين والتعويض للقوات المسلحة تعتبر لجنة إدارية وتشكيلها إداري ، ومن ثم قد ناط بها المشرع تقدير درجات العجز الكلي والجزئي التي يستحق عنها معاش".... وهي أعمال بطبيعتها من صميم الأعمال الإدارية التي تجريها

(١) د. عبد الغني بسيوني " قضاء الإداري " مرجع السابق ص ٢١٧

الإدارة في إشرافها على المرافق العامة تنفيذاً لأحكام القانون ، وقرارات اللجنة بشأنها لا تكون نافذة بذاتها ، بل يتعين تنفيذها تصديق الجهات الإدارية الرئاسية عليها على النحو المبين بالمادة ٦٩ لذلك فإن ما تنص عليه الفقرة الأخيرة من المادة المذكورة من " اعتبار قرارات هذه اللجنة نهائية لا يجوز الطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن هو تحصين لقراراتها ضد رقابة القضاء ، رغم أنها لجنة إدارية وقراراتها إدارية وقد حظر الدستور في المادة ٦٨ منه تحصينها ضد هذه الرقابة (١)

ومن أمثلة الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي لجان الجمارك ولجان الخبراء ولجان مخالفات الترع وللجسور ولجان الطعن في تقدير الضرائب ولجان تسوية الديون العقارية .

أما بالنسبة للأسباب التي يستند إليها الطعن في هذه القرارات فإن قوانين مجلس الدولة المتعاقبة منذ سنة ١٩٥٥ حتى لقانون الحالي درجت على ذكر أربعة عيوب فقط كمرجع للطعن وهي عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها .

وقد يبدو أن هذه القوانين أغفلت العيب الخامس الذي يصيب للقرارات الإدارية ويجيز الطعن فيها بالإلغاء وهو عيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها ، فكان من الطبيعي أن يثور التساؤل حول مدى إمكانية الاستناد إلى هذا الوجه من وجوه الطعن بالرغم من عدم ذكره في قوانين مجلس الدولة ؟؟ لقد تصدت المحكمة الإدارية العليا للإجابة عن هذا التساؤل بقولها " إن المشروع إذا لم يذكر عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها ضمن أوجه الطعن في القرارات الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي لم يقصد إلا أن يجعل الطعن في هذه القرارات - التي هي قرارات إدارية وفقاً للمعيار الشكلي - أضيق نطاقاً من الطعن في سائر القرارات الإدارية بحيث لا يشمل عيب الانحراف ، وإنما منعت عن ذكر هذا العيب لمجرد استبعاد احتمال وقوعه في قرارات تلك الجهات بحكم أنها قرارات ذات طبيعة قضائية ، أو لصعوبة

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٣ لسنة ٤ ق دستورية الصغر بجلسة ١٣/٤/١٩٧٤ ،

ولمزيد من التفصيل راجع د. ماجد راغب الحلو " قضاء الإداري " مرجع السابق ص ٢١٧

تصوره منفصلاً عن عيوب الشكل والاختصاص ومخالفة القانون ، وعلى هذا الأساس فإنه لا حجة في القول بأن عيب الانحراف ليس من العيوب التي يجوز الاستناد إليها في مهاجمة قرارات الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي^(١) .

سابعاً :- طلبت التعويض عن القرارات الإدارية .

ظل الاختصاص المشترك بين المحاكم العادية والقضاء الإداري في نظر مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية حتى صدور القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ الخاص بتنظيم مجلس الدولة فنص على اختصاصه بنظر طلبات التعويض عن القرارات الإدارية .

وساير القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ وكذلك القانون الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الوضع الذي سلكه القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، وبذلك أصبح القضاء الإداري المختص الوحيد بالنظر في أحوال المسؤولية عن القرارات الإدارية واستقل في ذلك تملأ عن المحاكم العادية .

ومن ثم يثور التساؤل عن القواعد القانونية التي يطبقها مجلس الدولة على دعاوى التعويض التي ترفع أمامه ؟ أو بصيغة أخرى هل يطبق القانون المعنى في المسؤولية كما تفعل المحاكم العادية ، أم يطبق القواعد والمبادئ الجديدة التي أرسها مجلس الدولة للفرنسي ؟

أجابت محكمة القضاء الإداري على هذا التساؤل في البداية بتطبيق قواعد القانون المعنى ، ألا إنها أخذت في كثير من أحكامها الحديثة تتأثر بتجاهات القضاء الفرنسي وتطبق قواعد القانون الإداري في المسؤولية الإدارية حيث ميزت بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي^(٢) .

وتقوم مسؤولية الإدارة عن قراراتها غير المشروعة متى توافرت شروط ثلاثة هي :-

(١) د. عبد الغني بسونى " القضاء الإداري " المرجع الإداري ص ٢٧٧ ، وحكم المحكمة الإدارية العليا

الصادر بجملة ١٩٧١/٤/١٧ في الطعن رقم ١٢٤٦ لسنة ١١ ق عيا ، مجموعة المبادئ القانونية للمحكمة الإدارية العليا ، السنة السادسة عشرة ، لقاعة رقم ٣٨ ص ٢٥٢

(٢) د/ محمود محمد حلف " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٤٥٩

أ- أن يكون هناك خطأ من جانب الإدارة ويتمثل ذلك في إصدارها قرارات إدارية معيبة بأي من العيوب الخمس وهي " عيب الاختصاص أو الشكل أو المحل أو الغاية أو السبب " .

ب- أن يلحق الخطأ " للقرار غير المشروع " برفع الدعوى ضرراً .

ج- أن تكون هناك علاقة سببية تربط بين خطأ الإدارة وضرر الغير .

وهذه الشروط تتولها حكم المحكمة العليا المتضمن " أن أسس مسئولية الإدارة عن القرارات الصادرة منها هو وجود خطأ من جانبها لكون القرار غير مشروع لميب لحقه من العيوب المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة ، وأن يحيق بصاحب الشأن ضرر وتقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر^(١)

وقد ترفع دعوى التعويض بصفة أصلية أو تبعية لدعوى إلغاء قرار إداري غير مشروع ويختلف الأمر في الحالتين على النحو التالي :-

١- بالنسبة لميعاد الطعن :- إذ أن رفع دعوى التعويض مستعجلة لا يتقيد بموعده محدد لرفعها باستثناء مواعيد التقادم ، بينما تتقيد دعوى التعويض إذا رفعت مرتبطة بدعوى الإلغاء بمواعيد رفع دعوى الإلغاء^(٢)

٢- أن ميعاد الطعن بالإلغاء :- يسري من تاريخ العلم بصدر القرار غير المشروع ولا ترفع الدعوى بعد انقضاء مواعيد التظلم بينما يبدأ من هذا التاريخ احتساب مدة الخمس سنوات هي مدة تقادم دعوى التعويض .

٣- لاختلاف أسس دعوى الإلغاء عن دعوى التعويض :- مثلاً إذا أقيمت دعوى الإلغاء على أسس عيب لحق للقرار الإداري يتعلق بالاختصاص أو الشكل ويمكن إلغاؤه فإن ذلك لا يستوجب بالضرورة التعويض عنه وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقولها " إن عيب عدم الاختصاص أو الشكل الذي قد يشوب القرار فيؤدي إلى إلغائه لا يصلح حتماً وبالضرورة أسساً للتعويض مالم يكن العيب مؤثراً في موضوع القرار ، فإذا كان القرار سليماً فسي مضمونه

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٣٧٧ لسنة ٢٠ ق على بطن ١٩٧٥/٤٥ ، مجموعة

المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا - لائحة الشروط - قاعدة رقم ٩٠ ص ٢٦

(٢) د. عبد القوي بسوي " القضاء الإداري " المراجع السابق ص ٣١٨

محمولا على أسبابه المبررة له رغم مخالفة قاعدة الاختصاص أو لشكل فإنه لا يكون هناك ثمة مجال للقضاء بالتعويض لأن القرار كان سيصدر على أي حال بذات المضمون لو أن تلك القاعدة قد روعيت^(١)

وفي النهاية تجدر الإشارة إلى أن أسس دعوى التعويض لا يتمثل دائما في خطأ الإدارة المتعلق بقرارها غير المشروع وإنما تقوم مسئولية الإدارة التعويضية أيضا على ما تلحقه أفعالها المالية من أضرار فهذه المسئولية الأخيرة يختص بنظرها مجلس الدولة وهو ما أكتفه المحكمة الإدارية العليا بحكمها المتضمن "..... مجلس الدولة يختص بدعوى التعويض عن الأضرار المالية الخاطئة للإدارة طالما صدر منها هذا الخطأ أو هذا العمل المالي الخاطئ بمناسبة تسييرها للمرافق العامة وفقا لأساليب القانون العام ، وما دام يتبدى في مسلكها وجه السلطة العامة ومظهرها من الانتجاع إلى أساليب القانون العام في تسييرها للمرافق العامة"^(٢)

ثامناً : منازعات العقود الإدارية

جاء أول قانون يتعلق بمجلس الدولة وهو القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ خلواً من أي نص يفيد اختصاص المجلس بنظر المنازعات الخاصة بالعقود الإدارية مما جعل هذا الاختصاص حقا مشتركا للقضاء العادي والإداري معاً. وبصنور القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ جاءت المادة الخامسة منه تشير إلى اختصاص محكمة القضاء الإداري بنظر المنازعات المتعلقة ببعض العقود الإدارية والمتمثلة في عقد الالتزام والأشغال العامة وعقود التوريد التي تنشأ بين الحكومة والطرف الآخر في العقد .

إلا أن ذلك لم يمنع القضاء العادي من نظر مثل هذه المنازعات وإنما أصبح الأثر يتمثل في أنه متى قُيِّمت دعوى أمام القضاء العادي مثلاً فإنه لا يجوز إقامتها

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٥/١٢/١٩٧٩ في الطعن رقم ٤٢١ لسنة ٢٤ في مجموعة المبادئ

القانونية للمحكمة الإدارية العليا السنة الخامسة والعشرون للقاعدة رقم ٢١

(٢) د. عبد الغني بسونى "قضاء الإداري" المرجع السابق ص ٢٢١ ، وحكم المحكمة الإدارية العليا

في الطعن رقم ١٢٨ ، ١٧٩ لسنة ٢٨ ق عليا الصادر بجلسة ١٤/٤/١٩٨٤ مجموعة المبادئ

القانونية للمحكمة الإدارية العليا السنة التاسعة والعشرون للقاعدة رقم ١٦٠ ص ١٠٠

مرة أخرى لم القضاء الإداري والعكس وظلت المنازعات تنحصر في العقود الإدارية الثلاثة السابقة .

إلا أنه وبمقدور القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ تضمن ما يفيد اختصاص القضاء الإداري وحده دون غيره بالفصل في المنازعات الخاصة بعقود الالتزام أو الأشغال العامة أو التوريد أو بأي عقد إداري آخر وهو نفس مسلك القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ والقانون الحالي ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

وبما أن الإدارة تبرم العديد من العقود بعضها مدنياً تظهر فيه كثر عدلى وتخضع كافة منازعاته لقواعد القانون المدني والقضاء المدني .
أما العقود الإدارية فهي التي تطبق عليها قواعد القانون الإداري ويختص بنظرها القضاء الإداري لذلك وجب معرفة متى يكون العقد إدارياً ؟

•• معيار العقد الإداري ••

لقد أشارت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بالشروط التي تميز العقد الإداري عن العقود الأخرى بقولها " إن العقود التي تبرمها أشخاص القانون العام مع الأفراد بمناسبة ممارستها لنشاطها في إدارة المرافق العامة وتسييرها ليست سواء فمنها ما يعد بطبيعته عقوداً إدارية تأخذ فيها الإدارة بوسائل القانون العام بوصفها سلطة عامة تتمتع بحقوق وامتيازات لا يتمتع بمثلها المتعاقد معها وقد تنزل منزلة الأفراد في تعاقدهم فتبرم عقوداً مدنية تستعين فيها بوسائل القانون الخاص ، ومناطق العقد الإداري أن تكون الإدارة أحد أطرافه ، وإن يتصل بنشاط المرفق العام من حيث تنظيمه وتسييره بغية خدمة أغراضه وتحقيق احتياجاته مراعاة لوجه المصلحة العامة وما تقتضيه من تطبيقها على مصلحة الأفراد الخاصة ، وإن يأخذ العقد بأسلوب القانون العام وما ينطوي عليه من شروط استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص سواء تضمن العقد هذه الشروط أو كانت مقررّة بمقتضى القوانين واللوائح ^(١)

(١) حكم الإدارة العليا الصادر بجلسة ١٩٦٨ / ٣ / ٤ في الطعن رقم ٥٥٩ لسنة ١١ ق - عليا - مجموعة

المبادئ القانونية - السنة الثانية عشرة لقاعدة رقم ٧٥ - ص ٥٥٧

لكي يعد العقد عقداً إدارياً فإنه يتعين توافر الشروط الآتية :-

١- أن يكون أحد طرفي العقد شخصاً معنوياً علماً:-

يأتي على رأس أشخاص القانون العام الدولة بما تشمله من وزارات ومصالح وإدارات ، وكذلك الأشخاص العلمية المرفقية كالهيئات العلمية والقطاعات المهنية ، وأخيراً الأشخاص الإقليمية وهي المحافظات والمراكز والمدن والقرى والأحياء. وإذا كانت جميع الأشخاص العلمية تنحصر داخل السلطة التنفيذية فليس الإدارات العلمية الموجودة داخل السلطتين التشريعية والقضائية والتي تمارس أعمالاً إدارية تأخذ العقود التي تبرمها صفة العقود الإدارية متى توافرت الشروط الأخرى.

ولا يعني هذا الشرط أن يتم التعاقد بين الإدارة والغير بطريقة مباشرة لكي ينصف العقد بالصفة الإدارية وإنما يظل العقد متصفاً بذلك متى كان المتعاقد " أحد طرفي العقد " يتعاقد لحساب شخص معنوي علم وهو ما أكتفه المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بقولها " من البديهي أن العقد الذي لا تكون الإدارة أحد أطرافه لا يجوز بحال أن يعتبر من العقود الإدارية ، ذلك أن قواعد القانون العام إنما وضعت لتحكم نشاط الإدارة لا نشاط الأفراد والهيئات الخاصة، إلا أنه من المقرر متى استبان أن تعاقداً لفرد أو الهيئة الخاصة إنما كان في الحقيقة لحساب الإدارة ومصالحها ، فإن هذا التعاقد يكتسب صفة العقد الإداري إذا ما توافرت فيه العناصر الأخرى التي يقوم عليها معيار تمييز العقد الإداري^(١) .

٢- أن يتصل العقد بمرفق علم:

ويأخذ هذا الاتصال صوراً شتى فقد يتعلق العقد بتنظيم المرفق العلم أو باستغلاله أو بالمعونة في تسييره أو بالمساهمة في ذلك عن طريق توريد مواد أو تقديم خدمات أو باستخدام المرفق ذاته^(٢)

(١) حكم الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٥٥٨ لسنة ٧ ق بجلسة ١٩٦٤/٣/٧ مجموعة قضايا

لقانونية المحكمة الإدارية العليا خلال خمسة عشر سنة من ١٠١٠

(٢) د. سعد عصفور ، د. محسن خليل " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٠١

ومن ثم إذا لم يوجد الاتصال بين العقد المبرم والمرفق العلم بأي درجة من درجات الاتصال فلا يعتبر العقد إدارياً وهو ما درجت عليه أحكام الإدارية العليا ونذكر منها في شأن توافق هذه الصلة قولها " إنه يبين من الإطلاع على العقد المبرم بين الهيئة المدعية والمدعى عليه - وهو العقد محل النزاع - أنه قصد به تسيير مرفق علم - وهو مرفق العلاج - فهو عقد تقديم خدمات لمرفق علم إذ نلتزم بموجبه المدعى عليها لقاء تحمل الهيئة بنفقات تعليمها وإيوائها أن تتحقق بخدمة مستشفائها لمدة الخمس سنوات التالية لإتمام دراستها، وهذا الشرط في حد ذاته يعد من الشروط الاستثنائية الغير ملوقة في عقود القاتون الخاص وبالتالي فإن العقد يكون قد اتسم بالطابع المميز للعقد الإدارية من حيث اتصاله بمرفق علم^(١)

٣- أن تأخذ الإدارة بوسائل القاتون العلم :-

تعتبر العقود المبرمة من الإدارة عقوداً إدارية إذا تضمنت شروطاً استثنائية غير ملوقة لا يوجد مثلاً في العقود المدنية وتتمثل في استخدام أساليب القاتون العلم ووسائله ، وهو ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري بقولها " إن العقد المبرم بين شخص معنوي علم وبين أحد الأفراد لا يستلزم بذاته اعتبار العقد من العقود الإدارية ، بل أن المعيار المميز لهذه العقود عما عداها من عقود القاتون الخاص ليس في صفة المتعاقد ، بل في موضوع العقد نفسه متى اتصل بمرفق علم من حيث تنظيم المرفق أو تسييره أو إدارته أو استغلاله أو المعاونة أو المساهمة فيه مشتركاً في ذلك وعلى درجة متساوية يظهر نية الشخص المعنوي العلم في أن يأخذ بأسلوب القاتون العلم وأحكامه فيضمن العقد شروطاً استثنائية غير ملوقة في القاتون الخاص"^(٢)

وتتجلى الشروط الاستثنائية في السلطات والامتيازات الكبيرة التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة المتعاقدين معها بصفتها سلطة عامة تسعى إلى تحقيق

(١) حكم الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٥٧٦ لسنة ١١ ق على بتاريخ ١٩٦٧/١٢/٣٠ مجموعة المبادئ القانونية - لسنة الثالثة عشرة لقاعدة رقم ٢٤٨ - ٢٥٩

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة ١٩٥٧/٢/٢٤ - المجموعة لسنة الحادية عشر - ٢٣٨

المصلحة العامة كحرفها في وضع شروط العقد بصفة مستقلة وتعديله كما نشاء ، وكذلك سلطاتها في إلغاء العقد بإرادتها المنفردة ومراقبة تنفيذ العقد وتوقيع غرامات على المتعاقد معها عند إخلاله بأحد شروط العقد ، وأخيراً أقيمتها بنفسها بتنفيذ شروط العقد على نفقة المتعاقد معها عند خرقه للالتزامات الواقعة على عاتقه.

كما تبرز الشروط الاستثنائية في منح للمتعاقد سلطات معينة كالحق في تحصيل الرسوم من المنتفعين أو التمتع بحقوق الاحتكار أو الاستفادة في نزاع الملكية للمنفعة وذلك بالقدر الضروري لتنفيذ العقد^(١)

ومن ثم يختص القضاء الإداري بكل ما يتعلق بالعقد الإداري في جميع مراحلته منذ البداية حتى النهاية وبما يتفرع عنه ويتصل به من منازعات ، وهذا ما قرره محكمة القضاء الإداري بأن اختصاص القضاء الإداري يمتد لكل ما يتعلق بعملية التعاقد وذلك بقولها " ابتداء من أول إجراء في تكوينها إلى آخر نتيجة في تصفية كافة العلاقات والحقوق والالتزامات التي نشأت عنها ، وبأن هذا الاختصاص قد أصبح مطلقاً وشاملاً لكل المنازعات التي تنشا بصدد العقود الإدارية وما يتفرع عنها " فإذا توافرت في المنازعة حقيقة العقد الإداري سواء كانت المنازعة خاصة بالعقد أو صحته أو تنفيذه أو انقضائه فثبت أنها تدخل في نطاق ولاية القضاء الكامل... (٢)

مما سبق يتضح أن المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ تضمنت بيان اختصاص محكمة القضاء الإداري بما يشير إلى أنها صاحبة الولاية في نظر كافة المنازعات الإدارية وهذا أمر طبيعي لكون المشرع أنشئ القضاء الإداري إلى جانب القضاء العادي إلا أن هذه الولاية في عموم الاختصاص يخرج عنها بعض المسائل التي اسند الفصل فيها إلى جهة أخرى وذلك على النحو التالي:-

(١) د. عبد الغني بسونى " القضاء الإداري " المراجع السابق ص ٣٢٠

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ١١٨٠ لسنة ١٠ اق - المجموعة - السنة الحادية عشرة

١. منازعات رجال القضاء والنيابة

وفقاً لأحكام القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ الخاص بإنشاء مجلس الدولة وكذلك القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ الذي حل محله كانت محكمة القضاء الإداري هي صاحبة الاختصاص بنظر الطلبات المقدمة من رجال القضاء والنيابة والموظفين القضائيين والمتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية الخاصة بشئونهم مثل المرتبات والمعاشات المستحقة لهم ولورثتهم، وأستمر الحال كذلك حتى صدر القانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٤٩ بشأن نظم القضاء، فدخلت محكمة النقض منعقدة بهيئة جمعية عمومية سلطة الفصل في الطلبات المقدمة من رجال القضاء والنيابة والموظفين القضائيين بالديوان العام والمتضمنة لإلغاء القرارات المتعلقة بإدارة القضاء عدا التندب والنقل.

وقد أستتب ذلك أن خرج عن اختصاص مجلس الدولة هذه المسائل خاصة بالنسبة لرجال القضاء والنيابة بينما ظل اختصاصه متعلقاً بالموظفين القضائيين خاصة بالنسبة للمنازعات المالية^(١)

ومن ثم وجد أن ازدواج في الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري الأمر الذي ترتب عليه تدخل المشرع وذلك بتعديل المادة الثالثة والعشرين من القانون رقم ١٤٧ لسنة ٤٩ وذلك بموجب القانون رقم ٢٤٠ لسنة ١٩٥٥ والتي تضمنت (تختص محكمة النقض دون غيرها منعقدة بهيئة جمعية عمومية يحضرها على الأقل تسعة من مستشاريها بالفصل في الطلبات المقدمة من رجال القضاء والنيابة والموظفين والقضائيين بالوزارة ومحكمة النقض وبالنيابة العامة بإلغاء قرارات مجلس الوزراء والقرارات الوزارية المتعلقة بأي شأن من شئون القضاء عدا النقل والتندب متى كان مبني على طلب عيباً في الشكل أو مخالفة للقوانين واللوائح أو خطأ في تطبيقها وتوليها أو إساءة استعمال السلطة كما تختص دون غيرها بالفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لهم أو لورثتهم وكذلك تفصل في طلبات التعويض الناشئة عن كل ذلك إذا رفعت إليها بصيغة أصلية أو تبعية)^(٢)

(١) د / لواد السطار (القضاء الإداري) المرجع السابق من ٢٨٠ وما بعدها

(٢) كانت المادة ٢٣ من القانون رقم ١٤٨ لسنة ٤٩ تنص على أن (تختص محكمة النقض دون غيرها منعقدة بهيئة جمعية عمومية يحضرها على الأقل أحد عشر مستشاراً من مستشاريها بالفصل في الطلبات المقدمة من رجال القضاء والنيابة والموظفين القضائيين بالديوان العام بإلغاء القرارات المتعلقة بإدارة القضاء)

وبذلك أصبحت محكمة النقض منعقدة بهيئة جمعية عمومية تختص دون غيرها بالفصل في طلبات إلغاء القرارات المتعلقة بشئون رجال القضاء والنيابة ومن في حكمهم عدا الذنب والنقل وطلبات التعويض المترتبة عليها، وبصدور القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٩ بشأن السلطة القضائية تضمنت المادة التسعين منه ما يفيد اختصاص الهيئة العامة للمواد المدنية والتجارية بمحكمة النقض دون غيرها بالفصل في كافة الطلبات المقدمة من رجال القضاء والنيابة العامة والموظفين القضائيين بالديوان العام ومحكمة النقض والمتعلقة بأي شأن من شئون القضاء عدا النقل والذنب وهو ما درجت عليه قوانين السلطة القضائية أرقام ٧٤ لسنة ٦٣، ٤٣ لسنة ٦٥ حيث تضمنت المادة ٩٠ من القانون الأخير ما يفيد خروج منازعات القضاء والنيابة عن اختصاص محكمة القضاء الإداري ويبقى اختصاص هذه المحكمة منعقداً بالنسبة للمنازعات المتعلقة بالموظفين القضائيين فقط وذلك بقولها "تختص دائرة المواد المدنية والتجارية بمحكمة النقض دون غيرها بالفصل في كافة الطلبات التي يقدمها رجال القضاء والنيابة العامة بإلغاء القرارات الجمهورية والقرارات الوزارية المتعلقة بأي شأن من شئونهم عدا التعيين والنقل والذنب والترقية وذلك متى كان مبني الطلب معيباً في الشكل أو مخالفاً للقوانين أو اللوائح أو خطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة كما تختص الدائرة المذكورة دون غيرها بالفصل في الطلبات الخاصة بالمرتبكات والمعاشات والمكافآت لهم أو لورثتهم، وتختص أيضاً دون غيرها بالفصل في طلبات التعويض الناشئة عن كل ما تقدم ولا يجوز أن يجلس للفصل في هذه الطلبات من كان عضواً في مجلس القضاء الأعلى أو مجلس التدبير أو المجلس الاستشاري الأعلى للنيابة العامة إذا كان قد اشترك في القرار الذي رفع الطلب بسببه ويكون الطعن في القرارات الصادرة بالترقية بطريق التظلم إلى مجلس القضاء الأعلى طبقاً لما هو مقرر في المادة ٨٦ أما القرارات الصادرة بالتعيين أو النقل أو الذنب فلا يجوز الطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن أو أمام أية جهة قضائية أخرى".

٢. الطعون الخاصة بأعضاء مجلس الدولة

تناولت قوانين مجلس الدولة المتعاقبة بدأ من القانون رقم ٩ لسنة ٤٩ وحتى القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ ما يفيد اختصاص محكمة القضاء الإداري بالفصل في الطعون والمنازعات الخاصة بأعضاء مجلس الدولة ثم نقل هذا الاختصاص إلى

لجنة التأديب والتظلمات أعمالاً لنص المادة (٦٦) من القانون رقم ٥٥ لسنة ٥٩. والتي تنص في طلبات إلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بشئون أعضاء المجلس وفي طلبات التعويض المترتبة عليها.

وبصدور القانون الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ تضمنت المادة (١٠٤) بعد تعديلها بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٣ بيان الجهة المختصة بالفصل في القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شئون أعضاء مجلس الدولة عدا النقل والندب وذلك بقولها " تختص إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا دون غيرها بالفصل في الطلبات التي يقدمها رجال مجلس الدولة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شئونهم وذلك عدا النقل والندب متى كان مبنى الطلب عيباً في الشكل أو مخالفة للقوانين واللوائح أو خطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة، كما تختص الدائرة المذكورة دون غيرها بالفصل في طلبات التعويض عن تلك القرارات، وتختص أيضاً دون غيرها بالفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لرجال مجلس الدولة أو لورثتهم، ولا يجوز أن يجلس للفصل في هذه المسائل من كان عضواً في المجلس الأعلى للهيئات القضائية إذا كان قد اشترك في القرار الذي رفع للطلب بسببه، ولا تحصل رسوم على هذا الطلب . "

• إجراءات إقامة الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري

نحيل في البداية بالنسبة لشكل عريضة الدعوى وكيفية تسطيرها إلى الجزء المتعلق بصيغ الدعاوى الموجود بهذا المؤلف.

ومن ثم نقصر الحديث عنه عن موعد إقامة الدعوى، وما يجب أن تضمنه من بيانات جوهرية وما هو دور المحكمة حيال الدعوى وذلك على النحو التالي :

١. ميعاد رفع الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري :

تناولنا فيما سبق بيان دوائر محكمة القضاء الإداري والتي تعددت بحسب نوع المنازعة الإدارية وهذا يدعونا عند الحديث عن موعد إقامة الدعوى أن نفرق بين نوعين من الدعاوى كالآتي :-

أ. دعاوى لا يشترط إقامتها لتتظلم من القرار الإداري المطعون فيه :

نذكر من هذه الدعاوى كافة المنازعات المتعلقة بالطلاب في كافة مراحل التعليم سواء الأساسي أو الجامعي يستوي أن تكون طعنًا على نتيجة الطالب أو تقديره (مجموع الدرجات) أو فصله من الدراسة لأي سبب أيًا كانت مدة الفصل، كذلك ما يقيمه الطلاب الجامعيون من دعاوى طعنًا على العملية الانتخابية لاتحاد الطلاب في الكليات، أو تلك المتعلقة بالحرمان من دخول الامتحان لأي سبب ولو كان اعتقال الطالب أو ما يترتب بإحالتهم إلى مجلس التأديب وقراراته كل هذه النوعية من الدعاوى تنصف بالسرعة ولا يشترط لنظرها سابقة للتظلم من القرار الإداري المطعون فيه وعلى نفس شكلة هذه الدعاوى ما يقيمه الموظفون بشأن طلب تسوية حالتهم الوظيفية فيما عدا نقلهم أو نديهم وكذلك ما يتقدم به المتعاقد مع الإدارة بطلبات تتعلق بالعقد الإداري أيًا كان موضوعها ومنها أيضًا الدعاوى التي يقيمها أحد الزوجين طعنًا على قرار الجهة الإدارية بعدم منحه إجازة لمرافقة الزوج الذي يعمل بالخارج كل هذه الدعاوى ترفع بلا تقيد بمواعيد لإقامتها ابتداءً فيصح أن تصدر عقب صدور القرار الإداري المطعون فيه مباشرة أو بترأخي ذلك لمدة قد تطول، فقانون مجلس الدولة لم يتضمن ما يفيد تقادم الدعوى (المنازعة الإدارية) مما يستند إلى قانون المرافعات المدنية والتجارية معالجة هذا القصور.

ب. دعاوى يشترط لإقامتها التظلم من القرار الإداري المطعون فيه

ومن أمثلة ذلك الدعوى المتعلقة بترقية الموظف العلم، حيث يشترط القانون لقبول الدعوى أن يتظلم المدعى من القرار المطعون فيه إلى الجهة مصدرة للقرار أو الجهة الرئاسية له وذلك خلال ستون يوماً من تاريخ صدور القرار ونشره على أن يتم الفصل في هذا التظلم خلال ستون يوماً من تاريخ تقديمه يستوي في ذلك أن يتم الفصل في التظلم بصورة إيجابية أي ردًا عليه سواء بقبوله شكلاً وموضوعاً أو رفضه، أو أن يتم الفصل في التظلم بصورة سلبية كأن تلزم الجهة المتظلم إليها الصمت فلا تقبل أو ترفض التظلم فإن مرور مدة الستون يوماً مع صمت هذه الجهة يعد بمثابة رفض التظلم وهذا ما سيوضح لنا بجلاء عند تناولنا دعوى الإلغاء. ومن ثم لا ترفع الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري في مثل هذه المنازعات إلا بعد مرور مائة وعشرون يوماً كاملة.

وهو ما تضمنته المادة ٢٤ من القانون رقم ٤٧ لسنة ٧٢ بقولها (ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة - فيما يتعلق بطلبات الإلغاء - ستون يوماً من تاريخ نشر

لقرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به).

ويقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئيسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر مضي الستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطلعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ نقضاء الستين يوماً المنكورة.

نخلص من ذلك إلى أن الطلبات المقدمة طناً في القرارات الإدارية الواجب التظلم منها لا تكون مقبولة إلا بتقديم ذلك التظلم ومرور ستون يوماً على تقديمه ليس هذا فحسب وإنما يجب مراعاة ما تضمنه قانون فض المنازعات من قواعد يتعين اتباعها قبل رفع الدعوى إلى المحكمة وذلك على النحو التالي :

• القواعد المنصوص عليها في القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ والخاص بإنشاء لجان التوفيق في فض المنازعات.

(أ) تشكيل لجان فض المنازعات

نصت المادة الأولى من هذا القانون على أنه (ينشأ في كل وزارة أو محافظة أو هيئة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة لجنة أو أكثر للتوفيق في المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التي تنشأ بين هذه الجهات وبين العاملين بها أو بينها وبين الأفراد والأشخاص الاعتبارية الخاصة)

كما تضمنت المادة الثانية من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ تشكيل لجان التوفيق بقولها (تشكل اللجنة بقرار من وزير العدل برئاسة أحد القضاة أو أعضاء الهيئات القضائية السابقين من درجة مستشار على الأقل، ممن يشغلون وظيفة أو يمارسون مهنة ومن ممثل للجهة الإدارية بدرجة مدير علم على الأقل أو ما يعادلها تختاره السلطة المختصة وينضم إلى عضوية اللجنة الطرف الأخير في النزاع أو من ينوب عنه، فإذا تعدد أشخاص هذا الطرف يجب عليهم اختيار نائب واحد عنهم فإذا تعرضت مصالحهم كان لكل منهم ممثل في اللجنة ويجوز عند الضرورة أن تكون رئاسة اللجنة لأحد رجال القضاء أو أعضاء الهيئات القضائية الحاليين من درجة مستشار على الأقل).

ب) اختصاص لجان فض المنازعات

وأوضحت المادة الرابعة من ذات القانون اختصاص هذه اللجنة بقولها (عدا المنازعات التي تكون وزارة الدفاع والإنتاج الحربي أو أي من أجهزتهما طرفاً فيها، وكذلك المنازعات المتعلقة بالحقوق العينية العقارية وتلك التي تفردها القوانين بنظام خاصة، أو توجب فضها أو تسويتها أو نظر التظلمات المتعلقة بها، عن طريق لجان قضائية أو إدارية أو يتفق على فضها عن طريق هيئات التحكيم، تتولى اللجان المنصوص عليها في المادة الأولى من هذا القانون التوفيق بين أطراف المنازعات التي تخضع لأحكامه، ويكون اللجوء إلى هذه اللجان بغير رسوم)

وجاءت المادة الحادية عشرة من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ أكثر إيضاحاً لاختصاص لجان التوفيق بقولها (عدا المسائل التي يختص بها القضاء المستعجل، ومنازعات التنفيذ والطلبات الخاصة بالأوامر على العرائض والطلبات الخاصة بأوامر الأداء وطلبات إلغاء القرارات الإدارية المقترنة بطلبات وقف التنفيذ، لا تقبل الدعوى التي ترفع ابتداءً إلى المحاكم بشأن المنازعات الخاضعة لأحكام هذا القانون إلا بعد تقديم طلب التوفيق إلى اللجنة المختصة وفوات الميعاد المقرر لإصدار التوجيه.....)

تشرط هذه المادة أنه لكي تكون الدعوى المرفوعة أمام المحاكم مقبولة من حيث الشكل أن يقدم طلب إلى لجنة التوفيق ابتداءً وأن يمر من الوقت ستون يوماً على تقديم الطلب دون البت فيه، وهو ما سيتضح بجلاء عند التعرض للإجراءات التقاضي أمام لجان التوفيق.

كما تناولت المادة الثانية عشرة من قانون لجان التوفيق في المنازعات حق المتقاضين في اللجوء إلى هذه اللجنة حتى ولو كانوا قد أقاموا دعوى قضائية طالما أن باب المرافعة في هذه الدعاوى لم يقفل بعد وذلك بقولها (عدا الدعوى التي أقفل فيها باب المرافعة يجوز لأي من الطرفين في الدعاوى القائمة عند العمل بهذا القانون بشأن منازعات خاضعة لأحكامه، أن يطلب إلى المحكمة التي تنظر الدعوى - وفي أية حالة كانت عليها - وقف السير فيها لتقديم طلب التوفيق، فإذا قبل الطرف الآخر أمرت المحكمة بوقف السير في الدعوى لمدة تسعين يوماً وإحالتها إلى اللجنة مباشرة وحدثت ميعاداً لاستئناف السير فيها غايته الثلاثين يوماً التالية لانتهاء مدة

الوقف وإذا قدم إلى المحكمة ما يثبت حصول التوفيق في النزاع موضوع الدعوى حكمت بانتهاء الخصومة فيها).

لذا يشترط لتطبيق هذه المادة وأصل أحكامها يجب مراعاة الآتي :

١. ألا يقبل بلب المرافعة في الدعوى المنظورة أمام القضاء.
٢. أن يقبل الطرف الآخر في المنازعة إحالة الدعوى إلى لجان التوفيق في المنازعات.
٣. تأمر المحكمة بوقف نظر الدعوى لمدة تسعين يوماً.
٤. تستأنف إجراءات السير في الدعوى خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إنتضاء مدة الوقف.
٥. تحكم المحكمة بانتهاء الخصومة متى ثبت لها التوفيق بين أطرافها.

ج) إجراءات التقاضي أمام لجان التوفيق في المنازعات

تضمنت المادة السادسة من قانون لجان التوفيق في المنازعات إجراءات التقاضي أمامها بقولها (يقدم ذو الشأن طلب التوفيق إلى الأمانة الفنية للجنة المختصة ويتضمن الطلب فضلاً عن البيانات المتعلقة باسم الطالب والطرف الآخر في النزاع وصفة كل منهما وموطنه، موضوع الطلب وأساليده، ويرفق به مذكرة شارحة وحافطة بمستنداته، تقرر اللجنة عدم قبول الطلب إذا كان متعلقاً بأي من القرارات الإدارية النهائية المشار إليها في الفقرة (ب) من المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ إلا إذا قدم خلال المواعيد المقررة للطعن فيه للإلغاء وبعد تقديم التظلم منه وانتظار المواعيد المقررة للبت فيه ومعه أحكام الفقرة المذكورة).

يتضح من ذلك أن بيانات الطالب المقدم إلى الأمانة الفنية للجان التوفيق في المنازعات والتي يجب مراعاتها هي ذاتها التي تدخل في بيانات الدعوى القضائية، باستثناء ميعاد الجلسة وهو ما نصت عليه المادة السابعة من ذات القانون بقولها (يحدد رئيس اللجنة ميعاداً لتنظر الطلب يخطر به أعضاؤها، ويكون له تكليف أي من طرفي النزاع بتقديم ما يراه لازماً من الإيضاحات والمستندات قبل الميعاد المحدد لتنظر الطلب ولكل من طرفي النزاع أن يحضر أمام اللجنة بشخصه أو بوكيل عنه لتقديم دفاعه. وتنتظر اللجنة طلب التوفيق دون تعبد بالإجراءات

والمواعيد المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية إلا ما يتعلق منها بالضمانات والمبادئ الأساسية للتقاضي).

(د) الفصل في الطلبات المقدمة إلى لجان التوفيق في المنازعات

رغم أن تشكيل هذه اللجان يدخل فيه العنصر القضائي إلا أن ما يصدر من هذه اللجان هو توصيات لا أحكام فن قبلت كل لها قوة السند التنفيذي في إنهاء النزاع وهو ما تتولته المادة التاسعة بقولها (تصدر اللجنة توصياتها في المنازعة مع إشارة موجزة لأسبابها تثبت بمحضرها وذلك في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ تقديم طلب التوفيق إليها وتعرض التوصية - خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها - على السلطة المختصة والطرف الآخر في النزاع، فإذا اعتمدتها السلطة المختصة وقبلها الطرف الآخر كتابة خلال الخمسة عشر يوماً التالية لحصول العرض، قررت اللجنة إثبات ما تم الاتفاق عليه في محضر يوقع من الطرفين ويلحق بمحضرها وتكون له قوة السند التنفيذي ويبلغ إلى السلطة المختصة لتنفيذه).

وتجدر الإشارة إلى أن توصيات لجان التوفيق ليست ملزمة لأي من أطراف النزاع، ومن ثم يكون لكل طرف بعد إصدار التوصية الحق في اللجوء إلى القضاء، ولقد أشارت المادة العاشرة من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ إلى ذلك بقولها (إذا لم يقبل أحد طرفي النزاع توصية اللجنة خلال المدة المشار إليها في المادة للتسعة من هذا القانون أو انقضت هذه المدة دون أن يبدي الطرفين أو أحدهما رأيه بالقبول أو لرفض أو لم تصدر اللجنة توصيتها خلال ميعاد الستين يوماً يكون لكل من طرفي النزاع اللجوء إلى المحكمة المختصة، ويترتب على تقديم طلب التوفيق إلى اللجنة المختصة وقف المدد المقررة قانوناً لسقوط وتقديم الحقوق أو لرفع الدعوى لها، وذلك حتى انقضاء المواعيد المبينة في الفقرة السابقة، ولا يتولى قلم كتاب المحكمة التي ترفع إليها الدعوى عن ذات النزاع ضم ملف التوفيق إلى أوراق الدعوى).

نخلص من ذلك إلى أن كافة الدعاوى المتعلقة بطلب إلغاء القرارات الإدارية يجب اللجوء قبل إقامتها إلى لجان التوفيق الموجودة في الوزارة أو الهيئة التابع لها أطراف الدعوى وإلا غدت الدعوى غير مقبولة.

٢. الشروط الواجب توافرها في عريضة الدعوى

تناولت المادة (٢٥) من قانون مجلس الدولة الحالي بيان الشروط الواجب توافرها في عريضة الدعوى حيث نصت على أن (يقدم الطلب إلى قلم كتاب المحكمة المختصة بعريضة موقعة من محام مفيد بجدول المحامين المقبولين أمام تلك المحكمة وتتضمن العريضة - عدا البيانات العلمية المتعلقة باسم الطالب ومن يوجه إليهم الطلب وصفاتهم ومحال إقامتهم، موضوع الطلب وتاريخ التظلم من القرار، إن كان مما يجب التظلم منه ونتيجة للتظلم وبيانا بالمستندات المؤيدة للطلب ويرافق بالعريضة صورة أو ملخص من القرار المطعون فيه وللطالب أن يقدم مع عريضة مفكرة يوضح فيها أسانيد الطلب وعليه أن يودع قلم كتاب المحكمة عدا الأصول - عدداً كافياً من صور العريضة والمفكرة وحافظة المستندات، وتطعن العريضة ومرفقاتها إلى الجهة الإدارية المختصة وإلى نوي الشأن في موعد لا يجاوز سبعة أيام من تاريخ تقديمها ويتم الإعلان بطريق البريد بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم للوصول).

ويعتبر مكتب المحامي الموقع على العريضة محلاً مختاراً للطالب، كما يعتبر مكتب المحامي الذي ينوب عن نوي الشأن في تقديم ملاحظاتهم محلاً مختاراً لهم كل ذلك إلا إذا عينوا محلاً مختاراً غيره. يستفاد من هذا النص أن هناك شروطاً متعلقة بالبيانات العلمية، وأخرى متعلقة بموضوع الدعوى وثلاثة متعلقة بإعلان عريضة الدعوى وذلك على النحو التالي :

أ) الشروط المتعلقة بالبيانات العلمية :

- تناولت المادة ٢/٦٣ من قانون المرافعات المدنية والتجارية بيان هذه الشروط بقولها (يجب أن تشمل صحيفة الدعوى على البيانات الآتية) :
- اسم المدعي ولقبه ومهنته أو وظيفته وموطنه واسم من يملكه ولقبه ومهنته أو وظيفته وموطنه.
 - اسم المدعى عليه ولقبه ومهنته أو وظيفته وموطنه فإن لم يكن موطنه معلوماً فآخر موطن كان له.
 - تاريخ تقديم الصحيفة.
 - المحكمة المرفوعة ألسها الدعوى.

- بيان موطن مختار المدعى في الولاية التي بها مقر المحكمة وإن لم يكن له موطن فيها.

ب) شروط تنطبق بموضوع الدعوى

يقصد بهذه الشروط عرض موضوع الدعوى بطريقة تكفي لإيضاح المقصود وإزالة الجهالة عنه.

ويرجع للمحكمة تقدير كفاية بيانات الموضوع والدعوى أو عدم كفايته، ولقد استقرت محكمة القضاء الإداري على أن (إغفال بعد البيانات لا يؤدي بذاته إلى تجهيل الدعوى طالما كانت البيانات الأخرى التي تضمنتها العريضة كافية لتحديد موضوعها وتعيين القرارات المطعون فيها)^(١)

كما أكدت محكمة القضاء الإداري على أن إغفال رقم وتاريخ القرارات المطعون فيه أو الخطأ فيهما لا يكون بذاته مدعاة لتجهيل الدعوى طالما كانت البيانات الأخرى التي تضمنتها العريضة تكفي بما لا يدع مجالاً لأي شك في تحديد موضوعها وتعيين القرارات المطعون فيها^(٢)

ج) إعلان عريضة الدعوى :

يتم إعلان عريضة الدعوى في موعد لا يتجاوز سبعة أيام من تاريخ إيداعها على أن يتم الإعلان عن طريق البريد بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول وهو ما يعرف بالإخطارات والتي تتضمن رقم الدعوى ورقعها والدائرة التي ستظر أمامها والجلسة المحددة لها والخصم فيها ومن ثم فإن موضوع الإخطارات هو ذات موضوع الإعلان أمام محاكم القضاء العادي وأن كان الأخير يتصف بأنه يتضمن للجلسة التي ستظر بها الدعوى إلا أن كافة الدعاوى الإدارية سواء المرفوعة طعناً في الأحكام (طعون العليا - الطعون الاستئنافية) أو للنسب تقام اختصاماً لقرار إداري فهذه الدعوى تعرض على رئيس المحكمة الذي يعين في الغالب للدائرة التي تخصص بنظرها وتعلن الدعوى في البداية دون تحديد جلسة وهو ما يعرف بأن الدعوى الإدارية (تحت التحديد) كل ما في الأمر أنها تأخذ رقم

(١) حكم محكمة قضاء الإداري في الدعوى رقم ٢٧ لسنة ٦ ق الصادر بجلسة ١٩٥٣/٢/٨

(٢) د / سعاد الشوقري (الوزير في قضاء الإداري) المرجع السابق ص ١٧٤ وما بعدها، حكم قضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم ٣٤٤ لسنة ٢ ق بجلسة ١٩٤٩/٥/١١.

قضائي وتودع بقلم كتاب المحكمة، ويحدد لها فيما بعد - بوقت قد يطول - جلسة على أن يعلن سكرتير الدائرة لأطراف الخصومة بها وذلك بموجب هذه الإخطارات. وإذا كان قانون المرافعات المدنية والتجارية يشير إلى أن إعلان المعلن إليه مع شخصية لا يستوجب إعادة الإعلان بينما إذا لم يعلن بهذه الصورة فيجب إعادة إعلانه أما بالنسبة للدعوى المرفوعة أمام محاكم مجلس الدولة فإن النتيجة واحدة وهي عدم إعادة الإعلان يستوي في ذلك الإعلان مع شخص المعلن إليه أو مع من يمثله.

كما أن الغرض من الإعلان هو تكليف الخصم بحضور الجلسة ومتابعة سير الدعوى وهذا العبء يقع على عاتق رافع الدعوى ومن ثم إذا تخلف المدعى عن الحضور بأي جلسة من جلسات نظر الدعوى أمام القضاء للعادي فإن المحكمة تقرر شطب الدعوى.

بينما عدم حضور المدعى في الدعوى الإدارية لا يؤدي إلى تلك النتيجة مطلقاً ولو لم يحضر معظم الجلسات وكل ما تستطيع المحكمة عمله حيال ذلك أن تأمر بإعلانه بموجب الإخطار على أن تقرر عند غيابه أنه غير جدي في دعواه ومن ثم تأمر بحجز الدعوى للحكم بحالتها.

ثالثاً : المحاكم الإدارية

نجد المحاكم الإدارية في قاع الهرم القضائي لمجلس الدولة والتي يعتليه المحكمة الإدارية العليا وعند تناولنا لهذه المحاكم بالدراسة نتعرض لتشكيلها واختصاصها وبيان دوائرها وأخيراً المحاكم الإدارية خارج مدينة القاهرة.

(أ) تشكيل المحاكم الإدارية :

يرأس المحاكم الإدارية عموماً أحد نواب رئيس مجلس الدولة، وتشكل كل دائرة منها من مستشار مساعد يتولى رئاسة الدائرة وعضوية اثنين من النواب على الأقل، وهو ما تضمنته المادة الخامسة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بقولها (يكون مقر المحاكم الإدارية في القاهرة والإسكندرية ويكون لهذه المحاكم نائب رئيس يعاون رئيس المجلس في القيام على تنظيمها وحسن سير العمل بها، ويجوز إنشاء محاكم إدارية في المحافظات الأخرى بقرار من رئيس المجلس وتصدر أحكامها من دوائر تشكل كل منها برئاسة مستشار مساعد وعضوية اثنين

من النواب على الأكل وتحدد دائرة اختصاص كل محكمة بقرار من رئيس مجلس الدولة وإذا شمل اختصاص المحكمة أكثر من محافظة جاز لها أن تتعقد في عاصمة أي محافظة من المحافظات الداخلة في اختصاصها وذلك بقرار من رئيس مجلس الدولة)

ب) اختصاص المحاكم الإدارية وبيان دولتها

أوردت المادة الرابعة عشرة من قانون مجلس الدولة الموضوعات التي تختص بنظرها للمحاكم الإدارية وذلك بقولها (تختص المحاكم الإدارية بـ):

١. الفصل في طلبات إلغاء القرارات المنصوص عليها في البنود ثلثاً ورابعاً من المادة (١٠) متى كانت متعلقة بالموظفين العموميين من المستوى الثاني والثالث ومن يعادلهم، وفي طلبات التعويض المترتبة على هذه القرارات.

٢. الفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لمذكروا في البند السابق أو لورثتهم.

٣. الفصل في المنازعات الواردة في البند الحادي عشر من المادة (١٠) متى كانت قيمة المنازعة لا تجاوز خمسمائة جنيه وفقاً لصراحة هذا النص ينعقد اختصاص المحكمة الإدارية لنظر خمسة مسائل أربعة منها تتعلق بالموظفين العموميين وواحدة ترتبط بال عقود الإدارية وقيل الخوض في بيان هذه المسائل تشير إلى أن المستوى الثاني يشمل من يشغلون الدرجة الثالثة، أما المستوى الثالث فإنه يعادل الدرجات الرابعة والخامسة والسادسة وفقاً لقانون العاملين المدنيين الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ م^(١).

وعن المنازعات التي تدخل في اختصاص المحاكم الإدارية هي :

١. طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو منح العلاوات - متى كانت متعلقة بالموظفين العموميين الذي يحتلون درجات وظيفية من الثالثة حتى السادسة ومن يعادلهم.

٢. لطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي - متى كانت متعلقة بالموظفين العموميين في الدرجات من الثالثة حتى السادسة ومن يعادلهم.

(١) د / عبد القوي بسيوني (القضاء الإداري) المرجع السابق ص ٣٥٠

٣. طلبات التعويض المترتبة على القرارات الإدارية السابق ذكرها.
٤. المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات - المكافآت المستحقة للموظفين العموميين في الدرجات الوظيفية من الثالثة إلى السادسة ومن يعادلهم أو لورثتهم.
٥. المنازعات الخاصة بمقود الالتزام أو الأشغال العامة أو التوريد أو بأي عقد إداري آخر متى كانت قيمة المنازعة لا تتجاوز خمسمائة جنيه.
- بمطالبة هذه الموضوعات الخمس نجدها تقع ضمن اختصاص محكمة القضاء الإداري والتي تناولتها بالتفصيل - سلفاً - وأن سبب إسناد ذلك الاختصاصات للمحكمة الإدارية يرجع إلى المستوى الوظيفي الذي يشغله المدعى وقت رفع الدعوى - وذلك بالنسبة للموضوعات الأربع الأولى - أو لأن قيمة المنازعة لا تتجاوز الخمسمائة جنيه بالنسبة لمنازعات العقود الإدارية.
- دوائر المحكمة الإدارية داخل مدينة القاهرة

وعن دوائر المحكمة الإدارية فقد صدر قرار رئيس مجلس الدولة رقم ٣٩٦ لسنة ١٩٧٢ بتعين عدد المحاكم الإدارية واختصاص دوائرها داخل مدينة القاهرة على النحو التالي^(١)

١- محكمة إدارية لنظر المنازعات الخاصة برياسة الجمهورية، ورياسة مجلس الوزراء، ووزارات التخطيط والداخلية والخارجية والعدل والطيران المدني والجهاز المركزي للحسابات والمجلس الأعلى لرعاية الشباب، والهيئات والمؤسسات التابعة لهذه الوزارات، كما تختص بمنازعات المحافظات المتعلقة بمهام الوزارات المذكورة.

٢- محكمة إدارية لنظر المنازعات الخاصة بوزارات التعليم العالي والتربية والتعليم، والثقافة والإعلام والقوى العاملة والسياحة، والهيئات والمؤسسات العامة التابعة لهذه الوزارات، كما يختص بمنازعات المحافظات المتعلقة بمهام الوزارات المذكورة.

٣- محكمة إدارية تنظر المنازعات الخاصة بوزارات الصحة والإسكان والتشييد، والأوقاف وشئون الأزهر والشئون الاجتماعية والهيئات والمؤسسات العامة التابعة

(١) د / سعد قنقرقوي (الرجيز في القضاء الإداري) المرجع السابق ص ١٦٦

لهذه الوزارات، كما تختص بمنازعات المحافظات المتعلقة بمهام الوزارات المذكورة.

٤- محكمة إدارية لنظر المنازعات الخاصة بوزارات الخزانة والاقتصاد والتجارة الخارجية والتموين والتجارة الداخلية والزراعة واستصلاح الأراضي والكهرباء والصناعة والبتروكول والثروة المعدنية والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة والهيئات والمؤسسات العامة التابعة لهذه الوزارات كما تختص بمنازعات المحافظات المتعلقة بمهام الوزارات المذكورة.

٥- محكمة إدارية لنظر المنازعات الخاصة بوزارات الري والحربية والإنتاج الحربي والهيئات والمؤسسات العامة التابعة لهذه الوزارات كما تختص بمنازعات المحافظات المتعلقة بمهام الوزارات المذكورة.

٦- محكمة إدارية لنظر المنازعات الخاصة بوزارات المواصلات والنقل والهيئات والمؤسسات العامة التابعة لهذه الوزارات كما تختص بمنازعات المحافظات المتعلقة بمهام الوزارات المذكورة.

* مناطق اختصاص هذه المحاكم

للولة الأولى يتضح أن اختصاص هذه المحاكم يقوم على أساس مرققي لبيان الوزارات المختلفة وإسناد نظر المنازعات المتعلقة بها إلى محكمة تختلف عن الأخرى إلا أن هذا الأساس لا يكفي وحده لتوزيع الاختصاص بين هذه المحاكم المختلفة وإنما لا بد من وجود معيار آخر يتمثل في الآتي :

* اتصال الجهة الإدارية بالمنازعة موضوعاً

يرجع أساس توزيع الاختصاص بين المحاكم الإدارية ليس إلى تبعية الموظف للجهة الإدارية وقت رفع الدعوى وإنما العبرة باتصال النزاع موضوعياً بجهة معينة بصرف النظر عن تبعية الموظف واستمرار تبعية هذه الجهة عند رفع الدعوى^(١)

وهكذا يتعين البحث عن الجهة الإدارية المتصلة بموضوع النزاع وتكون المحكمة الإدارية الخاصة بمنازعات هذه هي المحكمة المختصة بالفصل في هذا النزاع حيث يتعين إقلمة الدعوى لملها.

(١) د / محمود محمد حلفظ (القضاء الإداري) للمرجع السابق ص ٥٠٦

ذلك أن الجهة الإدارية المتصلة بموضوع النزاع هي بطبيعة الحال التي تستطيع الرد على الدعوى بإعداد البيانات وتقديم المستندات الخاصة بها وكذلك بتسوية المنازعة صلحاً أو تنفيذ الحكم في ميزانيتها عند الاقتضاء، كما أن تلك الجهة تستطيع وحدها نظر التظلمات الإدارية الوجوبية ومن ثم فإنه تنصل فعلاً بموضوع النزاع^(١)

وهو ما نكتته المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها الحديثة نسياً بقولها (.....) تعيين عدد المحاكم الإدارية وتحديد دوائر اختصاص كل منها على مقتضى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الدولة والقرارات المنفذة له يقوم على اختصاص الجهة الإدارية بالمنازعة أي اتصالها بالدعوى موضوعاً لا مجرد تبعية العامل لها عند إقامة الدعوى الذي ينتقل بين فروعها طبقاً لظروف العمل الذي يقتضيه التنظيم الداخلي لها، وهذا الضابط الذي توخاه المشرع هو الذي يتفق مع طبائع الأشياء وحسن سير المصلحة العامة والحكمة التي تستهدفها عن تقريب جهات التقاضي إلى المتقاضين والتي لا تتحقق بمجرد تولد العمل في النطاق الإقليمي للمحكمة المختصة وإنما بقيام الجهة الإدارية المتصلة بالنزاع موضوعاً فيه، بحسبانها الجهة التي تيسر للقضاء بلوغ الحقيقة في الدعوى، توفر الوقت والجهد إعادة الحقوق لأصحابها وإعادة التوازن إلى المراكز القانونية للعاملين بها فهي بطبيعة الحال الجهة التي تستطيع الرد على الدعوى بإعداد البيانات وتقديم المستندات الخاصة بها وكذلك بتسوية المنازعة صلحاً أو بتنفيذ الحكم في ميزانيتها عند الاقتضاء وهي التي تمتك وحدها البت في التظلمات الإدارية الوجوبية والاختيارية على النحو الذي يخفف العبء على القضاء في استقرار المراكز القانونية أو التقليل من عدد المنازعات الإدارية التي تطرح عليه^(٢)

المحكمة الإدارية خارج مدينة القاهرة

أعطت المادة الخامسة من قانون مجلس الدولة لرئيس المجلس الحق في إنشاء محكمة أخرى خارج مدينة القاهرة بموجب قرار منه وهو ما حدث بالفعل على النحو التالي :

(١) د / سعد عصفور، ومحسن خليل (قضاء الإداري) المرجع السابق ص ٣١٤

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٠٢٣ لسنة ٢٦ ق بجلسته ١٩٨٥/٦/١ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا - السنة الثلاثون - قاعدة رقم ١٩٢ ص ١٣٠٨

١. إنشاء المحكمة الإدارية بمدينة الإسكندرية : وصدر بها قرار رئيس مجلس الدولة رقم ٣٩٦ لسنة ١٩٧٢ ويختص بنظر المنازعات الخاصة بوزارات النقل البحري والهيئات والمؤسسات التابعة لها ومصالح الحكومة في محافظات الإسكندرية والبحيرة ومطروح.

٢. المحكمة الإدارية بمدينة طنطا: وذلك بموجب القرار رقم ١٢٦ لسنة ١٩٧٣ وتختص بمنازعات مصالح الحكومة وهيئاتها بمحافظات الغربية - كفر الشيخ - القليوبية - المنوفية.

٣. المحكمة الإدارية بمدينة المنصورة : وتختص بمنازعات مصالح الحكومة وهيئاتها بمحافظات الدقهلية - دمياط - الشرقية - الاسماعيلية - بورسعيد - سيناء وذلك بموجب القرار رقم ١٠٧ لسنة ٧٣ و ١٢٤ لسنة ١٩٧٣.

٤. المحكمة الإدارية بمدينة أسيوط : والتي صدر قرار رئيس مجلس الدولة رقم ١٤٩ لسنة ٧٣ بإنشائها وتختص بمنازعات مصالح الحكومة والهيئات العامة بمحافظات أسيوط - المنيا - سوهاج - قنا - أسوان - الوادي الجديد.

يتضح من القرارات السابقة أنها تخرج لاختصاص هذه المحاكم من اختصاص المحاكم الإدارية بمدينة القاهرة وإذا كان مناط توزيع الاختصاص بين المحاكم الإدارية داخل مدينة القاهرة يرجع إلى المعيار المرفقي والموضوعي، فإن معيار توزيع الاختصاص للمحاكم الإدارية خارج مدينة القاهرة هو معيار إقليمي فقط حيث تختص كل محكمة بنظر منازعات مصالح الحكومة وهيئاتها في كل إقليم،

ولا يشترط تمتع الجهة الإدارية بالمحافظة بالشخصية المعنوية المستقلة لأن الهدف من تحديد الاختصاص الإقليمي أو المكاني هو تيسير نظر المنازعات أمام المحكمة الإقليمية بحكم قربها من مصالح الحكومة في هذه المحافظات ووجود عناصر المنازعة وأوراقها في هذه المصالح، ومن ثم فإن المناطق في تحديد الاختصاص هو بمقر الجهة الإدارية التي تتصل بالمنازعة موضوعاً^(١)

إجراءات التقاضي أمام المحاكم الإدارية:-

نحيل بشأنها إلى إجراءات بقلمة الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري السالف ذكره في هذا المؤلف لوحدها خاصة وأن الفصل الثالث من الباب الأول من قانون

(١) د / سعاد الشرقاوي (توزيع في قضاء الإداري) المرحع السابق ص ١٧١ د / محمود محمد

حافظ (القضاء الإداري) المرحع السابق ص ٥٠٧

مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ تناولت المولد للولادة به بدأ من المادة ٢٤ ببيان إجراءات رفع الدعوى سواء أمام محكمة القضاء الإداري أو للمحاكم الإدارية دون تفريق بينهما، ويظل الفارق بين المحكمتين رغم اشتراكهما في نظر بعض المنازعات يتعلق بالمستوى الوظيفي للمدعى.

كما يتعلق بالظمن في الأحكام إذا أن أحكام محكمة القضاء الإداري يطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا - بينما يطعن في أحكام المحاكم الإدارية أمام محكمة القضاء الإداري.

رابعاً : المحاكم التأديبية

تطور النظام التأديبي في مصر، فقد بدأ هذا النظام إدارياً خلاصاً ثم عمل المشرع على اشتراك العنصر القضائي مع وجود العنصر الإداري لتتبع للإدارة العملة في أمر تشغيل المحاكم التأديبية^(١)

وهو ما تضمنت المادة ١٨ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية والتي أشرت طت وجود عضو من ديوان المحاسبة أو ديوان الموظفين تختلف درجته الوظيفية بحسب المستوى الوظيفي للمتهمون التي تخصص بنظرها المحكمة.

إلا أنه بصدر القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة تحول النظام التأديبي إلى نظام قضائي خالص وهو ما أكتته المادة الثالثة من هذا القانون عندما تعدت على بيان تشكيل القسم القضائي وأوردت المحاكم التأديبية.

أنواع المحاكم التأديبية

نصت المادة السابعة من قانون مجلس الدولة على أنواع المحاكم التأديبية بقولها (تتكون المحاكم التأديبية من :

(١) د / سعد صخور د / محسن خليل (القضاء الإداري) المرجع السابق ص ٢٠١ (كان التنظيم القديم يطعم المحكمة التأديبية بسلطات غير قضائية، فقد كان رئيس المحكمة وأحد عضويها من أعضاء مجلس الدولة بينما العضو الثالث من أعضاء الجهات الإدارية، فإذا كانت الجريمة التأديبية مالية كان العضو الإداري يأتي من الجهاز المركزي للمحليات، أما إذا كانت الجريمة التأديبية إدارية فقد كان العضو الإداري يأتي من الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وكان التشكيل نابعاً من اعتبار أهم هو أن العضو الإداري أقدر على الإحاطة بظروف العمل التي تحيط بالجريمة التأديبية وبمضمونها في الاعتبار عن توقيع الجزاء التأديبي) د / سليمان الطماوي (القضاء التأديبي) ط ١٩٧٩ ص ٤٩٥

١. المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم.

٢. للمحاكم التأديبية للعاملين من المستوى الأول والثاني والثالث ومن يعادلهم.

ويكون لهذه المحاكم نائب لرئيس المجلس يعاون رئيس المجلس في القيام على شئونها. وأوضحت المادة الثامنة من ذات القانون مقر هذه لمحاكم وقصرتها في الفقرة الأولى منها على مدينتي القاهرة والإسكندرية وفي نهاية نص المادة أعطت لرئيس مجلس الدولة الحق في إنشاء محاكم تأديبية في المحافظات الأخرى وذلك بموجب قرار منه بعد أخذ رأي مدير النيابة الإدارية وبالفعل أصدر رئيس مجلس الدولة القرار رقم ١٢٥ لسنة ١٩٧٣ بإنشاء محكمة تأديبية بمدينة المنصورة وكذلك القرار رقم ١٢٧ لسنة ١٩٧٣ بإنشاء محكمة تأديبية بمدينة طنطا والقرار رقم ١٤٨ لسنة ١٩٧٣ بإنشاء محكمة تأديبية بمدينة أسيوط إلا أن هذه المحاكم هي من النوع الثاني فقط أي الخاصة بالعاملين من المستويات الأول والثاني والثالث ومن يعادلهم دون النوع الأول من المحاكم المشار إليه في المادة السابعة والخاص بالعاملين من مستوى الإدارة العليا حيث لا توجد هذه المحاكم إلا بمدينتي القاهرة والإسكندرية فقط (١)

تشكيل المحكمة التأديبية:-

يختلف تشكيل المحكمة التأديبية بحسب نوعها، فإذا كانت مخصصة للعاملين من مستوى الإدارة العليا فإنها تؤلف من دائرة أو أكثر وتشكل كل منها من ثلاث

(١) توجد في القاهرة ست محاكم تأديبية تختص بنظر دعاوي وطعون الموظفين من المستويات الأول والثاني والثالث وذلك على النحو التالي :

أ- محكمة تأديبية بالنسبة للعاملين برئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء ووزارات خارجية والعدل والداخلية وأمنه الحكم المحلي ووزارته وشئون مجلسي الشعب والتخطيط والقرى العامة والسليحة.

ب- محكمة تأديبية بالنسبة للعاملين بوزارة الصناعة والتجارة والترول والنفرة والمحبة والكهرباء والبحرية والبناح الحربي والعيان المدني والشئون الاجتماعية والري.

ج. وأخرى خاصة للعاملين بوزارات التربية والتعليم والتأهيل العالي والثقافة والإعلام والشباب والتموين والتجارة الداخلية والمالية والاقتصاد والتجارة الخارجية والتمينيات والأوقاف وشئون الأهر.

د. واربعة تتفرع بوزارتي الزراعة والإصلاح الزراعي.

هـ. وخامسة ترتبط بوزارتي الإسكان والصحة.

و. والأخيرة تختص بوزارتي النقل وقواصلات وهيئة النقل العام بمدينة القاهرة.

مستشارين، أما إذا كان تنظر منازعات العاملين من المستويات الأولى والثانية والثالث فإنها تشكل من مستشار مساعد على الأقل وعضوية اثنين من النقاب وهو ما أكدته المادة الثامنة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وهذا يشير إلى أن تشكيل هذه المحاكم أصبح قضائياً خالصاً.

• اختصاص المحاكم التأديبية

نظمت المادة الخامسة عشر من قانون مجلس الدولة اختصاص المحاكم التأديبية بنوعها حيث نصت على أن (تختص المحاكم التأديبية بنظر الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والإدارية التي تقع من :

أولاً : العاملين المدنيين بالجهاز الإداري للدولة في وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الإدارة المحلية والعاملين بالهيئات العامة والمؤسسات العامة وما يتبعها من وحدات وبالشركات التي تضمن لها الحكومة حداً أدنى من الأرباح

ثانياً : أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقلية المشكلة طبقاً لقانون العمل وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين طبقاً لأحكام لقانون رقم ١٤١ لسنة ٦٣

ثالثاً : العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديد قرار من رئيس الجمهورية كما تختص هذه المحاكم الطعون المنصوص عليها في البندين تسعاً وثالث عشر من المادة العشرة).

يتضح من هذا النص أن المحاكم التأديبية تختص بنظر الدعاوى التأديبية والطعون التأديبية.

• الدعوى التأديبية والطعون التأديبية:-

الدعوى التأديبية ترفع عن طريق النيابة الإدارية التي تتولى إيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة سكرتارية المحكمة المختصة.

كما تتولى النيابة الإدارية الادعاء أمام المحاكم التأديبية وذلك أعمالاً للمواد القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المخصص بالنيابة الإدارية حيث نصت المادة ٢٢ منه على أن (تتولى الادعاء أمام المحاكم التأديبية أحد أعضاء النيابة الإدارية)

كما نصت المادة ٢٣ على أن (ترفع الدعوى التأديبية من النيابة الإدارية بإيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة سكرتارية المحكمة المختصة)

١. بينما ترفع الطعون من ذو الشأن بموجب عريضة دعوى تودع قلم كتاب المحكمة وفقاً لإجراءات التقاضي أمام هذه المحكمة.

٢. يحضر جلسات المحكمة في الدعوى التأديبية عضو النيابة الإدارية، بينما يغيب عن هذه الجلسات عند نظر الطعون التأديبية.

ولقد قصر المشرع المقصود بالدعوى التأديبية على البنود أولاً وثانياً وثالثاً الواردة بالمادة الخامسة عشر وقانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، باعتبار الموضوعات الأساسية وما عدا ذلك يدخل في نطاق الطعون التأديبية، وتختص المحاكم التأديبية بنظر بعض المسائل الفرعية والتي تقتصر في الآتي: ^(١)

أ. وقف أو مد وقف العامل للمحال إلى المحكمة التأديبية :

نصت الفقرة الأولى من المادة ٨٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أنه تستطيع السلطة المختصة المتمثلة في الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة كل في نطاق اختصاصه وكذلك مدير النيابة الإدارية حسب الأحوال أن توقف العامل عن عمله إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك، لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر ولا يجوز مدّها إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها وتشارت الفقرة الأولى من المادة السادسة عشر من قانون مجلس الدولة إلى اختصاص المحكمة التأديبية بنظر هذا الموضوع متى تعلق بالطوائف الواردة بالمادة ١٥ مضافة للذكر.

ب. صرف كل أو بعض مرتب العامل أثناء مدة الوقف :

وفقاً لنص المادة ١٦ من قانون مجلس الدولة ينمّد الاختصاص للمحكمة التأديبية صرف المرتب كله أو بعضه بالنسبة للموظف الموقوف أثناء مدة الوقف. وذلك بالشروط الآتية :

١. أن يعرض على المحكمة قرار وقف العامل خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف.

٢. أن تفصل المحكمة التأديبية بصرف مرتب العامل كله أو بعضه خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها.

^(١) د / عبد الغني بسيوي (عضو الإداري) المرجع السابق ص ٣٦٢ وما بعدها

• طبيعة ما تصدره المحكمة التأديبية بشأن مرتب العامل الموقوف

ذهب جانب من الفقه إلى القول بأن ما تصدره المحاكم التأديبية سواء بالنسبة لوقف العامل أو مد وقفه عن العمل احتياطياً أو ما يتعلق بصرف كل أو بعض راتبه أثناء مدة الوقف يعتبر قرارات ولائية وليست قضائية ومن ثم لا يجوز الطعن فيها أمام الإدارية العليا.

إلا أن المحكمة الإدارية العليا قد حسمت الموضوع بحكمها المتضمن (إن قضاء هذه المحكمة مستقر على اختصاصها بنظر الطعون في القرارات التي تصدرها المحاكم التأديبية في الطلبات الخاصة بمد الوقف احتياطياً عن العمل، وبصرف الجزء الموقوف من المرتب بسبب الوقف عن العمل، وذلك لأن هذه الطلبات إذا ترتبط بالدعوى التأديبية ارتباطاً بالفرع بالأصل فإن للقرارات الصادرة فيها تكون قرارات قضائية لا ولائية وتستند المحكمة التأديبية اختصاصاً للبت فيها من اختصاصها الأصل بنظر للدعوى التأديبية ولا يغير من هذا النظر أن المادة ١٦ من قانون مجلس الدولة الحالي قد أسندت اختصاص الفصل في تلك الطلبات إلى رئيس المحكمة التأديبية منفرداً إذا أن الأمر لا يبدو أن يكون تعديلاً إجرائياً يستهدف التخفيف عن المحاكم التأديبية حتى لا يكون اختصاصها بذلك على حساب الإنجاز المطلوب للقضايا، وعلى ذلك يظل للقرارات الصادرة من رئيس المحكمة في الخصومة المذكورة قراراً قضائياً ويجوز الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا^(١)

ج. الفصل في طلبات التعويض المتعلقة بالطعون التأديبية

تختص المحاكم التأديبية بنظر طلبات التعويض المتعلقة بالطعون التأديبية بالنسبة للعاملين بالحكومة والقطاع العام وذلك طبقاً للتفسير الذي أخذت به المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بجلسة ١٩٧٢/١١/٤ في الطعن رقم ٩ لسنة ٢ ق عليا والذي قضى بلتخصص هذه المحاكم بالفصل في كل ما يتعلق بالجزاءات التأديبية سواء من حيث إغلقها أو التعويض عنها^(٢)

د. الفصل في قرارات التحميل المرتبطة بقرارات توقيع الجزاءات

(١) حكم الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١١١٧ لسنة ١٩ ق عليا بحكمة ٧٤/٤/١٣ مجموعة

المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا - السنة الثامنة عشرة - القاعدة رقم ١٠٥ من ٢٧٥.

(٢) د / ملجد راجع الحلو (لقضاء الإداري) المرحع السابق ص ١٣٩

أحياناً ما تصدر السلطة المختصة قراراً تأديبياً بمعاقبة الموظف بعقوبة ما كالخصم من رقبته أو الإنذار أو خلافهما وذلك لتسببه بإهمال منه في الإضرار بالمال العام سواء عن طريق ضياع أو أتلاف ما بحوزته أو تسبب في ذلك حتى ولا لم يكن المال العام تحت سيطرته، فإن الجزاء التأديبي الموقع عليه وإنما يتخذ صورة مجازاة بعقوبة ما مع تحميله بشئ المفقود أو الأتلاف أو ما تسبب في ضياعه.

وتختص المحاكم التأديبية بنظر هذه النوعية من القرارات التأديبية والفصل فيما تضمنته من عقوبة سواء الأصلية أو التبعية المتمثلة في تحميل الموظف لأن هذه القرارات مرتتبة على المخالفات التأديبية المرتكبة وترتبط بالجزاءات الموقعة، وذلك على أساس أن القاضي الأصل هو القاضي الفرع وهو ما أكتنه العديد من أحكام المحكمة الإدارية العليا^(١)

بعد أن تناولنا اختصاص المحاكم التأديبية بنوعيتها فإنه يتعين التعرض إلى شروط الدعوى التأديبية قبل الخوض في كيفية توزيع الاختصاص بين هذه المحاكم وذلك على النحو التالي :

• شروط إقامة الدعوى التأديبية

بشروط لرفع الدعوى التأديبية أن يتوافر الآتي :

١. تودع التبيلة الإدارية أوراق التحقيق وقرار الإحالة سكرتارية المحكمة المختصة على أن يتضمن بيانات المخالفة المنسوبة إلى الموظف وتتولى سكرتارية المحكمة إعلان صاحب الشأن بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ إيداع الأوراق ويتم ذلك بموجب خطاب موصى عليه يعلم الوصول.
٢. أن يكون موضوع الدعوى هو ارتكاب الموظف لمخالفة مالية أو إدارية.
٣. أن يكون الموظف مازال بالخدمة ومن ثم لا تجوز إقامة الدعوى التأديبية على العاملين بعد انتهاء خدمتهم إلا في حالتين فقط هما :

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٤٢٦ لسنة ٢٣ ق غيا دلسة ١٩٧٨/١/١٤
مجموعة المبادئ القانونية لسنة الثالثة والعشرون - القاعدة رقم ٤٢، حكم الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٨١ لسنة ٤٢ ق غيا بتاريخ ١٩٨٩/٤/٤

- أ. إذا كان قد بدئ في التحقيق أو المحاكمة مع المخالف قبل انتهاء الخدمة.
- ب. إذا كانت المخالفة من المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية للعلمة أو للوحدات التابعة لها، وذلك أيضاً بشرط أن تقام الدعوى في خلال الخمس سنوات من تاريخ انتهاء الخدمة ولو لم يكن قد بدئ في التحقيق قبل ذلك.
- وهو ما أكتت على وجوب توافره المادة (٢٠) من قانون مجلس الدولة.

• كيفية توزيع الاختصاص بين المحاكم التأديبية

أوضحت المادة (١٧) من قانون مجلس الدولة معيار توزيع الاختصاص بين المحاكم التأديبية، ولكنته بأنه يرجع إلى المستوى الوظيفي للعامل وقت إقامة الدعوى التأديبية وذلك بقولها (يتحدد اختصاص المحكمة التأديبية تبعاً للمستوى الوظيفي للعامل وقت إقامة الدعوى وإذا تعدد العاملون المقدمون للمحاكمة كانت المحكمة المختصة بمحاكمة أعلاهم في المستوى الوظيفي هي المختصة بمحاكمتهم جميعاً.....)

وفقاً لأصراحة النص متى كان العامل المحال تأديبياً يشغل وظيفة من الدرجة العليا أنعد الاختصاص للمحكمة التأديبية من مستوى الإدارة العليا، أما إذا كان يشغل وظيفة من المستوى الأول أو الثاني أو الثالث فإن المحكمة التي تتولى النظر في الدعوى هي المحكمة التأديبية للعاملين من هذه المستويات وهو النوع الثاني للمحاكم التأديبية المنصوص عليه في المادة السابقة من قانون مجلس الدولة.

ومن ثم فإنه متى كان العاملون المحالين للمحكمة التأديبية يشغلون درجة وظيفة واحدة فإن المحكمة المختصة بمحاكمتهم يمكن تحديدها بيسر.

وهو ما لكنته المحكمة الإدارية العليا بقولها "ومن حيث أن هذه المحكمة سبق أن قضت بأن من الأصول المسلمة في المحاكمات جميعاً جنائية أو تأديبية، أنه إذا تعدد المحكومون فلا مندوحة من تجميعهم لدى المحكمة أمام جهة واحدة، وذلك لحكمة ظاهرة توجبها المصلحة العامة، إذ لا يخفى ما في تعدد المحاكمات أمام جهات مختلفة من احتمال التضارب في الأحكام أو الجزاءات، وخاصة من تطويل وتكرار وضياح وقت في الإجراءات وغير ذلك مما لا يتفق والمصالح العام، ومن

أجل ذلك كانت نظرة الشارع دائماً متجهة إلى توحيد جهة المحاكمة بالنسبة لهم جميعاً^(١)

وهو ما أكدته المادة (٢٥) من قانون النيابة الإدارية بقولها " يتحدد اختصاص المحكمة التأديبية تبعاً لدرجة الموظف وقت إقامة الدعوى، وإذا تعدد الموظفون المتقدمون للمحاكمة كانت المحكمة المختصة بمحاكمة أعلاهم درجة هي المختصة بمحاكمتهم جميعاً"

وتتور الصعوبة عندما يشغل هؤلاء العاملين درجات وظيفية مختلفة ، ففي هذه الحالة تكون المحكمة بنظر الدعاوى التأديبية لهم جميعاً هي " المحكمة المختصة بنظر أعلاهم في المستوى الوظيفي " .

هذا فيما يتعلق بنوع المحكمة التي تنتظر الدعوى ، ويبقى السؤال عن تحديد محكمة يعينها من المحاكم التأديبية التي تعرضنا لها عند دراسة أنواع المحاكم التأديبية - فيما سبق - حيث أشرنا إلى وجود ست منها على الأقل في مدينة القاهرة؟؟.

أجابت المادة (١٨) من قانون مجلس الدولة على ذلك صراحة بقولها " تكون محاكمة العاملين المنسوبة إليهم مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبطة ببعضها ومجازاتهم أمام المحكمة التي وقعت في دائرة اختصاصها للمخالفة أو للمخالفات المذكورة ، فإذا تعذر تعيين المحكمة عينها رئيس المجلس بقرار منه "

وفقاً لصراحة النص يتم تحديد المحكمة التأديبية المختصة من بين أنواعها المختلفة وذلك على أساس موضوعي مقتضاه مكان وقوع المخالفة التأديبية أي الجهة الإدارية التي وقعت في كنفها المخالفة بصرف النظر عن تبعية الموظف لهذه الجهة وصلته بها وطبيعة هذه الصلة أي، سواء كان تابعاً لها بصفة دائمة أو بصفة مؤقتة كما في حالتي اللدب والإعارة أو كانت تبعية لها قد انتهت وصلته بها قد انقطعت على أثر نقله إلى جهة أخرى فليس من شأن هذه الظروف والأحوال أو العوارض

(١) حكم الإدارية العليا الصادر بمجلسه ١٩٦٢/١/٣ أشار إليه د. محمود محمد حلق " قضاء الإداري

" لمرجع السابق ص ٥١٠

أو تؤثر في استمرار اتصال الجهة الإدارية بموضوع المخالفة والاعتدال بهذا الاتصال وترتيب أثره عليه بحيث تكون المحكمة التأديبية التابعة لها هذه الجهة هي المختصة بالمحكمة التأديبية التابعة لها هذه الجهة هي المختصة بالمحكمة التأديبية عن تلك المخالفة^(١)

وهو ما اشارت إليه المادة ٢٤ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ الخاصة بالنيابة الإدارية حيث نصت على أنه (تكون محكمة الموظف أو الموظفين المتهمين بارتكاب مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبطة ببعضها ومجازاتهم على أسس اعتبارهم تابعين للجهة أو الوزارة التي وقعت فيها المخالفة أو المخالفات المذكورة ولو كانوا تابعين عند المحكمة لوزارات أخرى فإذا تدرع تعيين المحكمة على الوجه السابق تكون المحكمة أمام المحكمة المختصة بالنسبة للوزارات التي يتبعها العدد الأكبر من الموظفين فإذا تساوى العدد عينت المحكمة المختصة بقرار من رئيس مجلس الدولة)

نخلص من ذلك إلى أن المشرع أخذ بالمستوى الوظيفي للعامل المحال للمحكمة التأديبية وكذلك بمكان وقوع الجريمة التأديبية عند تحديد الاختصاص بين المحاكم التأديبية.

• إجراءات التقاضي أمام المحاكم التأديبية

تداولنا فيما سبق أن المحاكم التأديبية تختص بنظر المسائل الآتية :

١. الدعاوى التأديبية.

٢. للطعون التأديبية.

٣. بعض المسائل المرتبطة بالتأديب.

لذلك فإننا نتعرض للإجراءات التي تتخذ حيال كل مسألة من هذه المسائل وذلك على النحو التالي :

(١) د / محمود محمد حافظ (القضاء الإداري) المراجع السابق ص ٥٠٩

أولاً : إجراءات الدعوى التأديبية:-

تمر الدعوى التأديبية بثلاث مراحل : المرحلة الأولى هي مرحلة الإحالة والمرحلة الثانية هي مرحلة مباشرة الدعوى والمرحلة الثالثة هي نظر الدعوى والفصل فيها.

١- الإحالة للمحكمة التأديبية :

يتم الإحالة إلى المحكمة التأديبية إما من النيابة الإدارية وإما من الجهة الإدارية وقد تتم من الجهاز المركزي للمحاسبات^(١) وذلك على النحو التالي:-

أ- الإحالة من النيابة الإدارية:

نصت المادة ٣٤ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن "تقدم الدعوى التأديبية من النيابة الإدارية بإيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة قلم كتاب المحكمة المختصة ، ويجب أن يتضمن للقرار المذكور بياناً بأسماء العاملين وفتاتهم والمخالفات المنسوبة إليهم والنصوص القانونية الواجبة التطبيق....."

كما نصت المادة ١٤ من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ الخاص بالنيابة الإدارية على أن "إذا رأت النيابة الإدارية أن المخالفة تستوجب جزاء أشد مما تملكه الجهة الإدارية أحالت النيابة الإدارية الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة مع إخطار الجهة التي يتبعها العامل بالإحالة " .
وقد اصراحة النصوص السابقة فإنه يشترط في قرار الإحالة للمحاكمة التأديبية أن يتوافر الآتي:-

- أن يتم ذلك مع النيابة الإدارية
- أن يرجع السبب في ذلك إلى أن النيابة الإدارية تبين لها أن المخالفة المنسوبة للعامل تستوجب جزاء أشد مما تملكه الجهة الإدارية .
- أن تودع النيابة الإدارية أوراق التحقيق قرار الإحالة قلم كتاب المحكمة المختصة.

(١) د. سعد الشرقاوي " الوجيز في قضاء الإداري " المرجع السابق ص ١٨٩

- أن يتضمن قرار الإحالة بيان أسماء العاملين وفئاتهم والمخالفات المنسوبة إليهم والنصوص القانونية الواجب تطبيقها على المخالفة الإدارية.

- أن تخطر النيابة الإدارية الجهة الإدارية بقرار الإحالة والذي يترتب عليه أن الجهة الإدارية لا تملك التصرف في ذات الموضوع بحفظه طالما أن النيابة الإدارية بشرت الدعوى أو على الأقل قامت بالإجراءات التمهيدية لإحالتها إلى المحكمة المختصة .

ب- الإحالة من الجهة الإدارية:

الإحالة من الجهة الإدارية إما أن تتم بمبادرة من الجهة الإدارية وإما تعقباً على قرار النيابة الإدارية بالحفظ .

وفي الحالة الأولى تطلب الجهة الإدارية من النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية بناء على تحقيق أجرته الجهة الإدارية بمعرفتها وفي هذه الحالة تلتزم النيابة الإدارية بإحالة الدعوى إلى المحكمة وكل ما تملكه النيابة الإدارية في هذه الحالة هو استكمال التحقيق إذا رأت وجهاً لذلك ^(١)

وفي الحالة الثانية تكون النيابة الإدارية قد تولت التحقيق وانتهت إلى حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد فإنها تحيل الأوراق إلى الجهة الإدارية التي تملك متى وجدت أن هناك ضرورة من إحالة الموظف إلى المحكمة التأديبية فإنها تعيد إلى النيابة الإدارية الأوراق مرة أخرى التي تحيلها إلى المحكمة التأديبية وذلك إعمالاً لنص المادة (١٢) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المخلص بالنيابة الإدارية والتي نصت على أنه " إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الجزاءات التي تملك الجهة الإدارية توقيعها أحالت الأوراق إليها - ومع ذلك فللنيابة الإدارية أن تحيل الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة إذا رأت مبرراً لذلك ، وفي جميع الأحوال تحظر للجهة الإدارية التي يتبعها العامل بالإحالة، وعلى الجهة الإدارية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق أن تصدر قراراً بالحفظ أو بتوقيع الجزاء .

(١) د. سعد الشرفوي " الوجيز في القضاء الإداري " المرجع السابق ص ١٩١

فإذا رأت الجهة الإدارية تقديم العامل إلى المحكمة التأديبية أعادت الأوراق إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة. ويجب على الجهة الإدارية أن تخطر النيابة الإدارية بنتيجة تصرفها في الأوراق خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدور قرار الجهة الإدارية .

ج- الإحالة من الجهاز المركزي للمحسابات:

نصت المادة (١٣) من قانون النيابة الإدارية - المالف الذكر على أن 'يخطر رئيس ديوان المحاسبة بالقرارات الصادرة من الجهة الإدارية في شأن المخالفات المالية والمشار إليها في المادة السابقة ولرئيس الديوان خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطاره بالقرار أن يطلب تقديم الموظف إلى المحكمة التأديبية ، وعلى النيابة الإدارية في هذه الحالة مباشرة للدعوى التأديبية خلال خمسة عشر يوماً التالية'

يتضح من هذا النص أنه متى وجدت الجهة الإدارية أن هناك مخالفة مالية أخطرت بذلك رئيس الجهاز المركزي للمحسابات " حيث استندت بديوان المحاسبة " الجهاز المركزي للمحسابات وذلك بالقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ والذي يملك أن يحيل المخالف مباشرة إلى المحكمة التأديبية وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطاره بقرار الجهة الإدارية .

على أن تتولى النيابة الإدارية مباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية خلال خمسة عشر يوماً التالية للإحالة .

٢-مباشرة الدعوى التأديبية:-

تتولى النيابة الإدارية مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحكمة وذلك إعمالاً لنص المادة ٢٢ من قانون النيابة الإدارية، كما أنها هي التي تقيم الدعوى التأديبية بموجب قرار الإحالة - على النحو المالف ذكره - على أن يتضمن قرار الإحالة اسم العامل المخالف ووظيفته ودرجته ومحل إقامته وبيان المخالفة المنسوبة إليه والنصوص القانونية التي تطلق عليها ويتم توقيع قرار الإحالة من عضو النيابة الإدارية. الوكيل العام الأول أو الوكيل العام بحسب الأحوال على أن يتم إيداع ملف التحقيق سكرتارية المحكمة التأديبية بمقتضى

محضر من نسختين يبين فيه رقم القضية وإدارة الدعوى التكميلية ورقم القيد بسجل المحكمة واسم العامل المخالف والجهة التي يتبعها.^(١)

٣- إجراءات نظر الدعوى أمام المحكمة التكميلية :-

يتعين على المحكمة التكميلية أن تفصل في القضايا التي تحال إليها على وجه السرعة ولا يجوز تأجيل نظر الدعوى أكثر من مرة لذات السبب وذلك إعمالاً لنص المادة ٣٥ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الخاص بمجلس الدولة حيث نصت على أن " تفصل المحكمة التكميلية في القضايا التي تحال إليها على وجه السرعة وعلى الوزراء والرؤساء المختصين موافاة المحكمة بما تطلبه من بيانات أو ملفات أو أوراق لازمة للفصل في الدعوى خلال أسبوع من تاريخ الطلب .

ولا يجوز تأجيل نظر الدعوى أكثر من مرة لذات السبب على ألا تجاوز فترة التأجيل أسبوعين ، وتصدر المحكمة حكمها في مدة لا تجاوز شهرين من تاريخ إحالة الدعوى إليها.

- تصدى المحكمة التكميلية للوقائع المنسوبة صدورها للمخالف والواردة بقرار الإحالة كما تستطيع التصدي لوقائع جديدة لم يشملها قرار الإحالة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب النيابة الإدارية ، على أن تمكن العامل المخالف من تحضير دفاعه الرد عليها وذلك إعمالاً لنص المادة (٤٠) من قانون مجلس الدولة والتي نصت على أن " تفصل المحكمة في الواقعة التي وردت بقرار الإحالة، ومع ذلك يجوز للمحكمة سواء من تلقاء نفسها أو بناء على طلب النيابة الإدارية التصدي لوقائع لم ترد في قرار الإحالة والحكم فيها إذا كانت عناصر المخالفة ثابتة من الأوراق وبشرط أن تمنح العامل أجلاً مناسباً لتحضير دفاعه إذا طلب ذلك " .

(١) تلك النيابة الإدارية قبل التحقيق ما تملكه النيابة العامة من حفظه أو إحالة المخالف " المستهم " إلى المحكمة ، وسماح قواعده والإطلاع على ما تراه ضرورياً من الأوراق وسماح الشهود والأمر بتفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة إليهم المخالفة المالية أو الإدارية متى وجدت مبررات ذلك ، بالإضافة إلى ذلك فإنها تملك أنخطر ما يكون وهو اقتراح فصل الموظف بغير الطريق التكميلي إعمالاً لنص المادة ١٦ من قانون النيابة الإدارية حيث تقول " إذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تدعو كرامة الوظيفة أو الشزاهة أو شرف أو حسن السمعة جاز لمدير النيابة الإدارية اقتراح فصل الموظف بغير الطريق التكميلي ، ويكون الفصل في هذه الحالة بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض الوزير أو الرئيس المختص " .

ومن ثم فإن المحكمة التأديبية تملك إحالة الأوراق إلى النيابة العامة متى
أُقيمت أن الوقائع الواردة بأمر الإحالة تكون جريمة جنائية وهو ما أوردته المادة
(٣٩) من قانون مجلس الدولة بقولها " إذا رأت المحكمة أن الواقعة التي وردت
بأمر الإحالة أو غيرها من الوقائع التي تضمنها التحقيق تكون جريمة جنائية
إحالتها إلى النيابة العامة للتصرف فيها وفصلت في الدعوى التأديبية .

ومع ذلك إذا كان الحكم في دعوى تأديبية تتوقف على نتيجة الفصل في
دعوى جنائية وجب وقف الأولى حتى يتم الفصل في الثانية ولا يمنع وقف
الدعوى من استمرار وقف العامل ، وعلى النيابة الإدارية تعجيل نظر الدعوى
بمجرد زوال سبب الوقف "

- برغم إجراء التحقيق مع العامل المحال للمحاكمة التأديبية سواء من
الجهة الإدارية التي يتبعها أو من النيابة الإدارية إلا أن المحكمة التأديبية
تستطيع استجوابه وسماع أقوال الشهود وذلك وفقاً لنص المادة (٣٦) من قانون
مجلس الدولة والتي تضمنت " للمحكمة استجواب العامل المقدم للمحاكمة
وسماع الشهود من العاملين وغيرهم ، ويكون أداء الشهادة أمام المحكمة بعد
حلف اليمين ، ويسري على الشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور والامتناع
عن أداء الشهادة أو شهادة الزور الأحكام المقررة لذلك قانوناً وتحرر المحكمة
محضراً بما يقع من الشاهد وتحيله إلى النيابة العامة إذا رأت في الأمر
جريمة..... (١)

- تختلف الجزاءات التي تملك المحاكم التأديبية توقيعها على المحال إليها
لمحاكمته بحسب المستوى الوظيفي له وذلك على النحو التالي :-

(١) وهو ما أشارت إليه المادة (٢٧) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بقولها " للمحكمة استجواب
الموظف المقدم للمحاكمة وسماع الشهود من الموظفين وغيرهم ، ويكون أداء الشهادة أمام المحكمة بعد
حلف اليمين ويمثل الشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور والامتناع عن أداء الشهادة أو شهادة الزور
الأحكام المقررة لذلك ، وتحرر المحكمة محضراً بما يقع من الشاهد وتحيله إلى النيابة العامة إذا رأت أن
في الأمر جريمة وإذا كان الشاهد من الموظفين العموميين جاز للمحكمة أن تحكم عليه بالإعذار أو الخصم
من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين وذلك إذا تخلف عن الحضور بعد تأجيل الدعوى وإخضاره بالجلاسة
المحددة مرة أخرى أو إذا امتنع عن أداء الشهادة كما يجوز للمحكمة في جميع الأحوال أن تأمر بضبط
الشاهد وإخضاره

بالنسبة للمحاكم التكميلية الخاصة بالموظفين من الدرجة الثانية فما دونها
يمكنها توقيع الجزاءات الواردة بالمادة ٣١ من قانون النقابة الإدارية والمتمثلة
في :-

١. الإنذار.
 ٢. الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين.
 ٣. تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تقل عن ستة أشهر.
 ٤. الحرمان من العلاوة.
 ٥. الوقف عن العمل بدون مرتب مدة لا تجاوز ثلاثة أشهر.
 ٦. خفض المرتب.
 ٧. خفض الدرجة.
 ٨. خفض المرتب والدرجة.
 ٩. العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان
من كل أو بعض المعاش أو المكافأة.
- ولقد أكدت المادة (١٩) من قانون مجلس الدولة على بعض هذه الجزاءات بقولها
(توقع المحاكم التكميلية الجزاءات المنصوص عليها في القوانين المنظمة لشئون من
تجري محاكمتهم، على أنه بالنسبة إلى العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي
يصدر بتجديدها قرار من رئيس الجمهورية والعاملين بالشركات التي تضمن لها
الحكومة حداً أدنى من الأرباح فتكون الجزاءات)

- الإنذار.

- الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين.
- خفض المرتب.
- تنزيل الوظيفة.
- العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو مع
الحرمان من المعاش أو المكافأة وذلك في حدود الربع.

أما بالنسبة للجزاءات التي تملك المحكمة التأديبية توقيعها على الموظفين من الدرجة العليا (من الأولى فما فوقها) فشارت إليها المادة (٢١) من قانون النيابة الإدارية وحصرتها في عقوبت ثلاث هي :-

- اللوم.

- الإحالة إلى المعاش.

- العزل من الوظيفة مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة. ويشترط لتوقيع الجزاءات السابقة بنوعها - حسب المستوى الوظيفي - أن يكون العامل لازال في الخدمة أما إذا كان قد ترك الخدمة فإن المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة قد تضمنت الجزاءات التي تملك المحكمة التأديبية توقيعها على هؤلاء بقولها (الجزاءات التأديبية التي يجوز للمحكمة التأديبية توقيعها على من ترك الخدمة هي)

أ. غرامة لا تقل عن خمس جنهات ولا تجوز الأجر الإجمالي الذي كان يتقاضاه العامل في الشهر الذي وقعت فيه المخالفة.

ب. الحرمان من المعاش مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر.

ج. الحرمان من المعاش فيما لا يجاوز أربع.

وفي جميع الأحوال يجوز للمحكمة التأديبية في أي مرحلة من مراحل التحقيق أو الدعوى وقف صرف جزء من المعاش أو المكافأة بما لا يجاوز الربع إلى حين انتهاء المحاكمة.

وفي النهاية تجدر الإشارة إلى أن للعامل المقدم للمحاكمة التأديبية أن يحضر بنفسه أو بوكيل عنه جلسات المحاكمة ما لم تطلب المحكمة حضوره شخصياً كما له الحق في إيداع دفاعه بالطريقة التي يراها - كتابية أو شفهية - وذلك أفعالاً للمادة (٢٧) من قانون مجلس الدولة بقولها (للعامل المقدم إلى المحكمة التأديبية أن يحضر جلسات المحاكمة أو أن يوكل عنه محامياً وله أن يبدي دفاعه كتابة أو شفاهة وللمحكمة أن تقرر حضوره شخصياً).

وهو ما تنولته المادة (٢٩) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بقولها "للموظف أن يحضر جلسات المحاكمة بنفسه أو أن يوكل عنه محامياً مقيداً أمام

محاكم الاستئناف وأن يبيد دفاعه كتابة أو شفهاً والمحكمة أن تقرر حضور المتهم نفسه^(١).

وفي جميع الأحوال إذا لم يحضر المتهم بعد أخطاره بذلك تجوز محاكمته والحكم عليه غيابياً.

• إجراءات الطعون التأديبية

ترفع الطعون التأديبية من أصحاب المصلحة وهم الموظفون العموميون طعناً على القرارات النهائية للسلطات التأديبية "البند تسعاً من المادة العشرة من قانون مجلس الدولة وكذلك من المعلمين بالقطاع العام طعناً في الجزاءات الموقعة عليهم "البند الثالث عشر من المادة العشرة"

وذلك بموجب صحيفة دعوى موضحاً بها أطراف الخصومة ورقم القرار التأديبي وتاريخه تودع سكرتارية المحكمة - ولا يعد الخطأ في رقم القرار أو تاريخه من مبطلات الدعوى - ويتبع في رفع الطعن التأديبي ما هو متبع بالنسبة لإقامة أي دعوى إدارية - على النحو السالف ذكره عند تناول هذا الموضوع أمام محكمة القضاء الإداري - وخاصة دعوى الإلغاء من وجوب مراعاة مواعيد إقامتها وذلك باستثناء أن الطعن التأديبي لا يشترط لإقامته توقيع العريضة من محام مقبول للمرافعة أمام محكم مجلس الدولة وذلك أصلاً لحكم الإدارية العليا الصادر بتاريخ ١٩٧٩/٢/٢٧ بهدف التيسير على المتقاضين^(١)

• إجراءات نظر المسائل المنفردة عن التأديب

ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى اعتبار القرارات الصادرة بوقف المعلمين احتياطياً عن العمل قرارات إدارية نهائية صادرة من السلطات التأديبية ومن ثم تخصص المحاكم التأديبية بنظر طلبات إبقائها وكذا طلبات التعويض عما تسببه من أضرار وتسري على هذه الطلبات الإجراءات والمواعيد المتعلقة بطلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية.

• خامساً : هيئة مفوضي الدولة :

(١) د / سعاد الشوقلوي (الوزير غي القضاء الإداري) المرجع السابق ص ١٩٥

لم يكن نظام مفوضي الدولة معروفاً في ظل القانون رقم ١١٢ لسنة ٤٦ الخاص بإنشاء مجلس الدولة وظل هذا الوضع سارياً حتى صدر المرسوم بقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٥٢ بشأن تعديل المادة (٤٠) من قانون مجلس الدولة رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ ليصبح نصها " يكلف الموظفون الفنيون الملحقون بالمحكمة - باعتبارهم مفوضين بالمجلس - تقديم تقرير في كل قضية يرى رئيس المحكمة ضرورة تقديمه وتبين للائحة الداخلية للنظام الذي يسير عليه مفوضو المجلس في أعمالهم ^(١) " ويرجع السبب في ذلك إلى الأخذ بنظام " مفوضي الدولة " الذي عرفته فرنسا وكان له أكبر الأثر في إرساء الكثير من المبادئ الهامة التي اعتنقها مجلس الدولة الفرنسي.

ومن ثم بدأ النص على وجود هيئة مفوضي الدولة ضمن القسم القضائي لمجلس الدولة وذلك اعتباراً من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ وما تلاه من قوانين حتى القانون الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

• تشكيل هيئة مفوضي الدولة

تضمنت المادة السادسة بيان تشكيل هيئة مفوضي الدولة بقولها " تؤلف هيئة مفوضي الدولة من أحد نواب رئيس المجلس رئيساً ومن عدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين والنواب والمندوبين " .

ويكون مفوضو الدولة لدى المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري من درجة مستشار مساعد على الأقل.

• دوائر هيئة مفوضي الدولة

تجدر الإشارة في البداية إلى وجود عضو هيئة مفوضي الدولة بكل محاكم مجلس الدولة على اختلافها عدا المحاكم التأديبية التي تخلو منه لطبيعة عملها واختلافه مع دور مفوضي الدولة ، بالإضافة إلى أنه يتعين ألا تقل درجة ممثل هذه الهيئة الذي يحضر جلسات المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري عن مستشار مساعد على الأقل إعمالاً للمادة السالفة . لذلك فإن المحكمة الإدارية العليا لها دائرة خاصة بطعون العليا ، كما أن دوائر محكمة القضاء الإداري التي تعرضنا

(١) : د. محمد الشافعي أبو ريس " القضاء الإداري " مرجع السابق ص ١٢٣

لها مطلقاً مثل الأفراد والتركيبات والتسويات والجزاءات والعقود والتعويضات فإن هيئة مفوضي الدولة بها ذلك الدوائر بذات المسماة للقيام بوظيفتها التي سنتعرض لها وبذلك طالما تعددت دوائر المحكمة تعددت أيضاً على نفس شاكلتها دوائر هيئة مفوضي الدولة.

• اختصاصات هيئة مفوضي الدولة

ننوه في البداية إلى أن الدعوى الإدارية التي لم تتضمن طلب وقف التنفيذ أو التي وردت بعرضتها ذلك ولكن المحكمة تبين لها من الفحص للظاهري عدم توافر ركنيه في الحالتين تحيل المحكمة الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لاتخاذ شئونها حيالها على أن تنتظر أتمام دائرة تحمل نفس اسم الدائرة التي كانت تنتظرها بالمحكمة. ولقد تضمن القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ في العديد من مواد الاختصاصات الممندة لهيئة مفوضي الدولة والتي تتمثل في الآتي:-

١- تحضير الدعوى وتهيتها للمرافعة :

تتمثل مهمة هيئة مفوضي الدولة الأولى في تجريد المنازعات الإدارية من مجاهل الخصومات الفردية والنظر إليها نظرة موضوعية إذ أن الإدارة يجب أن تكون خصماً شريفاً لا يبغى سوى معاملة الناس جميعاً طبقاً للقانون وهو ما تضمنته المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ وهو ما أكتفه المحكمة الإدارية العليا بقولها "من المهام الأساسية التي قلم عليها نظام مفوضي الدولة ، طبقاً للقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ (ويقبله في ذلك القانون الحالي) تجريد المنازعات الإدارية من الخصومات الفردية ، باعتبار أن الإدارة خصم شريف لا يبغى إلا معاملة الناس جميعاً طبقاً للقانون على حد سواء ، ومعلونة القضاء الإداري معلونة فنية ممتازة تساعد على تمحيص القضايا تمحيصاً يضيء ما أظلم من جوانبها ويجلو ما غمض من وقائعها برأي تتمثل فيه الحيدة لصالح القانون وحده .

وبهذه المثابة فإن هيئة المفوضين تعتبر أمانة على المنازعة الإدارية ، وعاملاً أساسياً في تحضيرها وتهيتها للمرافعة ، وفي إبداء الرأي القانوني المحايد

فيها ، سواء في المذكرات التي تقدمها أو في الإيضاحات التي تطلب إليها في
الجلسة العالنية (١)

لذلك يقوم مفوض الدولة ببحث القضية وإلقاء الضوء على ما اظلم من
جوانبها وإبراز النقاط القانونية فيها، كما أنه يتولى تحضير الدعوى وإعدادها
للمرافعة مما يخفف عن كاهل القضاة (٢)، وله في سبيل القيام بذلك الآتي:-

أ- الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يلزمه من
أوراق أو بيانات ، ويتم ذلك عملياً بطلب ما يراه المفوض ضرورياً عند نظر
الدعوى لملءه بجلسة من جلسات التحقيق.

ب- يستطيع مفوض الدولة أن يلزم باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم أو إجراء
تحقيق يرى هو لزومه لتحضير الدعوى .

ج- يمكن أن يطلب من الخصوم إدخال شخص ثالث.

د- يكلف ذوي الشأن بتقديم مذكرات ومستندات تكميلية تهم الدعوى
المنظورة .

إذا وجد مفوض الدولة أن الأوراق والمستندات اكتملت بالنسبة للدعوى التي
ينظرها فإنه يقرر بإحدى جلسات التحضير حجز الدعوى للتقرير ، ومن ثم يسودع
تقريراً مسبباً موضحاً به المسائل القانونية التي يثيرها النزاع وينتهي فيه إلى ما يراه
بشأن الدعوى على أن تقوم سكرتارية الهيئة بإحالة التقرير إلى الدائرة المختصة
بنظرها في محكمة الموضوع ، على أن يتم تحديد جلسة جديدة لنظر الدعوى بعد
تحضيرها ويتولى سكرتارية الجلسات إخطار الخصوم الذين لهم حق الإطلاع على
تقرير مفوضي الدولة والتعقيب عليه (المادة ٢٩ من قانون مجلس الدولة).

وهو ما تضمنته المادة (٢٧) من قانون مجلس الدولة بقولها " تتولى هيئة
مفوضي الدولة تحضير الدعوى وتبويبها للمرافعة، ولمفوضي الدولة في سبيل تهينة
الدعوى الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً من

(١) حكم الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٥٠ لسنة ١٠ ق على جلسة ١٧/١٢/١٩٥٥ - المجموعة

- السنة الأولى - المبدأ رقم ٣٧ ص-٣١٢

(٢) د. ملحد راجب الحلو " قضاء الإداري " المرجع السابق ص-١٤٦

بيانات وأوراق ، وأن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لمؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها أو لدخول شخص ثالث في الدعوى أو بتكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية وغير ذلك من إجراءات التحقيق في الأجل الذي تحدده لذلك ويودع المفوض - بعد إتمام تهينة الدعوى - تقريراً يحدد فيه الوقائع والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبيدي رأيه مسيياً ، ويجوز لذوي الشأن أن يطلعو على تقرير المفوض بقلم كتاب المحكمة ولهم أن يطلبوا صورة منه على نفقتهم

٢- الفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم:-

نصت الفقرة الأخيرة من المادة (٢٧) سالفه الذكر على اختصاص مفوضي الدولة بالفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية والتي يتقدم بها أصحاب المصلحة في الدعوى إلا أن قدرتهم المالية لا تمكنهم من دفع الرسوم المقررة لإقامتها.

٣- عرض تسوية النزاع على الخصوم:

تضمنت المادة (٢٨) هذا الاختصاص لمفوضي الدولة بقولها " لمفوض الدولة أن يعرض على الطرفين تسوية النزاع على أسس المبادئ القانونية التي ثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا في خلال أجل يحدده، فإن تمت التسوية أثبتت في محضر يوقع من الخصوم أو وكلائهم فيكون للمحضر في هذه الحالة قوة المسند للتنفيذ وتعطى صورته وفقاً للقواعد المقررة لإعطاء صور الأحكام وتستبعد القضية من الجدول لانتهاؤه النزاع فيها ."

يتضح من ذلك أن عرض مفوضي الدولة على أطراف الخصومة إنهاء النزاع مسلماً يتطلب الآتي:-

أ- أن يتم تسوية النزاع وفقاً للأسس والمبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا.

ب- أن يتم التسوية برضاء أطراف الخصومة دون ضغط على أي منهما .

ج- أن يثبت بمحضر الجلسة إنهاء الخصومة ودياً ويوقع عليه الخصوم.

د- تستبعد الدعوى من الجدول لانتهاؤه النزاع فيها.

٤- الطعن في الأحكام:

كان للقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ يقصر من الطعن في أحكام المحاكم الإدارية ومحكمة القضاء الإداري على رئيس هيئة مفوض الدولة وحده دون غيره، حيث يقوم هذا الأخير بالطعن في الأحكام سواء من تلقاء نفسه أو بناء على طلب يقدمه له ذوي الشأن .

وأرجع الفقه- حينئذ- السبب في ذلك إلى أن رأي هيئة مفوضي الدولة هو الرأي الذي يتمثل فيه الحيدة لصالح للقانون ، كما أن قصر هذا الطعن على هذه الهيئة من شأنه عدم إغراق المحكمة الإدارية العليا بطعون غير جديرة خاصة وأن المحكمة العليا في مستهل حياتها ^(١)

بينما جاء للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ يوضح كيفية الطعن في الأحكام على النحو التالي:-

أ- بالنسبة للأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري باعتبارها أول درجة: فإن الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا مقرر لكل من ذوي الشأن ورئيس هيئة مفوضي الدولة وذلك إعمالاً لنص المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة.

ب- الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري كثنائي درجة:
أشرنا فيما سبق إلى أن أحكام المحاكم الإدارية بطعن فيها أمام محكمة القضاء الإداري بموجب ما يعرف " بالطعون الاستئنافية " وتعد أحكام هذه المحكمة نهائية لا يجوز لذوي الشأن الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا ويستثنى من ذلك رئيس هيئة مفوضي الدولة الذي يملك الطعن في تلك الأحكام أمام الإدارية العليا خلال ستون يوماً من تاريخ صدور حكم القضاء الإداري في الطعن الاستئنافي وذلك إعمالاً للفقرة الأخيرة من نص المادة (٢٣) متى جاء هذا الحكم مخالفاً لما جرى عليه قضاء القضاء الإداري العليا.

ج- الأحكام الصادرة من المحاكم التلخيصية :-
وفقاً لنص المادة (٢٢) من قانون مجلس الدولة تعتبر أحكام المحاكم التلخيصية نهائية وأن الطعن فيها يكون أمام المحكمة الإدارية العليا ويتم من ذوي الشأن بطبيعة الأمر ، على أنه يعد من ذوي الشأن الوزير المختص ورئيس للجهات المركزي للمحسابات والنيابة الإدارية وكذلك رئيس هيئة مفوضي الدولة.

(١) د. سعد عصفور ، د. محسن خليل " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٠٠

إلا أنه يقتصر الحق في الطعن على رئيس هيئة مفوضي الدولة في حالة واحدة نصت عليها الفقرة الأخيرة من المادة (٢٢) والخاصة بالعامل المفصول متى تقدم بطلب إلى رئيس الهيئة يلتزم فيه الطعن في الحكم المتضمن فصله.

• طبيعة عمل هيئة مفوضي الدولة

أشرنا فيما سبق إلى الوظائف التي تختص بها هيئة مفوضي الدولة والتي أثارت التساؤل عن طبيعة هذه الأعمال فهل هي ذات طبيعة قضائية ؟ أم أنها أعمال إدارية ؟

في الواقع أن المحكمة الإدارية العليا أجابت عن ذلك بقولها " ولئن كان القانون قد ناط بهيئة مفوضي الدولة مهمة تحضير المنازعة الإدارية وتبنيها للمرافعة ، واقتراح إنهاء المنازعات ودياً إلا أنها مهمة قضائية في طبيعتها تقوم على حكمة تشريعية كشفت عنها المذكرة الإيضاحية للقانون المشار إليه ، تستهدف أساساً تجريد المنازعات الإدارية من لدد الخصومات الفردية باعتبار أن الإدارة خصم شريف لا ينبغي إلا معاملته الناس جميعاً طبقاً للقانون على حد سواء ، ومعونة القضاء الإداري من ناحيتين: إحداهما أن يرفع عن عاتقه عبء تحضير القضايا أو تبنيها للمرافعة حتى ينفرغ للفصل فيها، والأخرى تقديم معونة فنية ممتازة تساعد على تمحيص القضايا تمحيصاً يضيء ما اظلم من جوانبها ، ويجلو ما غص من وقلعها برأي تتمثل فيه الحيطة لصالح القانون وحده ، وبهذه المثالية فإن تلك المهمة وهذه هي طبيعتها لا تجعل من الهيئة طرفاً ذا مصلحة شخصية في المنازعة تملك بهذه الصفة التصرف في مصيرها وفي الحقوق المتنازع عليها^(١)

ورغم اتفاقنا مع حكم العليا سالف الذكر في أن طبيعة عمل هيئة مفوضي الدولة يتصف بالصفة القضائية وفقاً للأسباب التي أوردته بالإضافة إلى أن تشكيل هذه الهيئة يتم من أعضاء قضائيين كما أن قانون مجلس الدولة نص على هيئة مفوضي الدولة ضمن القسم القضائي.

إلا أنه يجدر التنويه إلى أن دور مفوضي الدولة في تحضير الدعوى وتبنيها وإعداد تقرير بالرأي القانوني فيها إلا أن هذا للرأي غير ملزم للمحكمة التي تملك الدلول عنه فهو لا يعدو أن يكون رأياً استشارياً.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في طعن رقم ١٥٢٣ لسنة ٢ ق بحكمة ١٩٥٨/١/١٨ -

المجموعة - السنة الثالثة - القاعدة رقم ٦٦ لسنة ٥٧٦

وقبل الانتهاء من دراسة القسم القضائي وبيان اختصاص المحاكم -على النحو السالف ذكره - فإن مفاد ما تقدم هو أن مجلس الدولة يتولى نظـر المنازعات الإدارية فإما كان موضوعها والتي تخرج بالتالي عن ولاية القضاء العادي لذلك كان من الواجب علينا التعرض للشروط التي يلزم توافرها في المنازعة القضائية للقول بأنها ذات صبغة إدارية وعموميات عن الدعوى الإدارية وذلك في المبحث التالي:-

المبحث الثاني : المنازعة الإدارية وكيفية التقاضي.

أولاً : معيار المنازعة الإدارية:-

إذا كان القاضي الإداري هو صاحب الاختصاص العام بنظر المنازعات الإدارية إلا أن ذلك لا يعني اختصاصه بكل منازعة تكون الإدارة طرفاً فيها وهو ما يعرف بالمعيار الموضوعي ومن ثم تعددت المعايير لإسباغ الوصف للقانوني الصحيح على المنازعة ونذكر منها .

أ- اتصال المنازعة بسلطة إدارية :-

يعرف مجلس الدولة بأنه قاضي الإدارة ، ونتيجة ذلك أنه لا يختص بنظر المنازعات التي تنشأ بين أشخاص القانون الخاص بغض النظر عن طبيعتهم ، أي سواء تعلقت بأشخاص طبيعيين أم بأشخاص معنوية، كما لا يختص المجلس بنظر المنازعات التي لا تكون الإدارة طرفاً فيها وفقاً لهذا المعيار .

ومن ثم لا تعد المنازعات الناشئة عن ممارسة البرلمان لوظيفته من قبيل المنازعات الإدارية التي يختص بنظرها القضاء الإداري وهو نفس الأثر بالنسبة لما تمارسه المحاكم العادية والجهات التابعة لها كالنيابة العامة وسلطة الضبط القضائي لعمليها^(١)

ب- القانون الواجب التطبيق:-

تعتبر المنازعة - وفقاً لهذا المعيار - منازعة إدارية إذا كانت الخصومة القضائية التي يثيرها المدعي تحتم تطبيق قواعد القانون الإداري المستقلة عن قواعد القانون المدني.

لذلك يعرف البعض^(٢) المنازعة الإدارية بأنها علاقة تقوم بين الجهة الإدارية وغيرها فرداً أو جهة إدارية أخرى من شأنها أن تجعل هذا الغير في مركز المحكوم للجهة الإدارية، أو بمعنى آخر تكون تلك العلاقة من علاقات القانون العام

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، د. حسين عثمان " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ١٣٩

(٢) د. مصطفى كمال وصفي " قضائي العام للمنازعات الإدارية " مقال منشور بمجلة العلوم الإدارية -

تعدد الثالث سنة ١٩٧٢ ص ٧٦ وما بعدها.

أي يكون المركز الناشئ عنه من مراكز القانون العام، وذلك يتطلب أن تكون الجهة الإدارية المعنية حكمه ويكون الطرف الآخر محكوماً أي خاضعاً للسلطة الإدارية وإلا فإنه لا معنى لاعتبار العلاقة من علاقات القانون العام.

ج- معيار المرفق العام-

لا زال القضاء الإداري يربط نشاطه بفكره المرفق العام كمعيار مميز بين نشاط الإدارة الذي يندرج في نطاق القانون العام، ونشاطها الذي تمارسه في نطاق القانون الخاص، ألا أن هذا المعيار لم يعد كافياً في الوقت الراهن لكثرة نشاط الجهة الإدارية في مجالات القانون الخاص والتي تجعلها تلجأ إلي:-

١ - استخدام وسائل قانون الخاص في إدارة المرافق العامة

٢ - ممارسه المرفق لنشاط تحكمه قواعد القانون الخاص كالمرافق الاقتصادية والتجارية.

د- المعيار المزدوج -

يندرج في اختصاص القضاء الإداري - وفقاً لهذا المعيار - كل منازعه متعلقة بالسلطة الإدارية في قيامها بنشاطها المرفقي بشرط أن تستخدم في نشاطها أسلوب القانون العام، ومن ثم فإن هذا المعيار يتكون من شقين: اتصال المنازعة بسلطة إدارية، واتصالها بنشاط مرفقي. نبشّره الإدارة بوسائل القانون العام^(١)

هـ- معيار القرار الإداري-

أكدت أحكام المحكمة الإدارية العليا أنه يتعين لاعتبار المنازعة إدارية ودخولها في اختصاص مجلس الدولة أن ينصب موضوعها على قرار إداري تصدره الجهة الإدارية وذلك بقولها "..... ومن حيث أنه متى كان البادئ مما سلف أن المدعي "المطعون ضده" لا يعتبر موظفاً عاماً كما أن القرار المطعون فيه لا يدخل في عدد القرارات الإدارية فمن ثم فإن المنازعة الماثلة لا تعتبر منازعة إدارية إذ تفقد والحال كذلك خصائص هذه المنازعة ومقوماتها ما دامت لا تنصب على قرار أو تصرف قانوني من جهة الإدارة وبالبناء على ما تقدم فإن الاختصاص بنظرها لا ينبغي لمحاكم مجلس الدولة وفقاً للقانون..... ومن ثم فإن الاختصاص بنظرها إنما ينبغي

^(١) د/محمد رفعت عبد الوهاب " القضاء الإداري " المرحع السابق ص ١٤٢

للقضاء العادي باعتباره الجهة القضائية صاحبة الولاية العامة في غير المنازعات الإدارية والدعوى التأديبية وفقا لحكم المادة (١٥) من قانون السلطة القضائية الصادر بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢^(١)

و- معيار العقد-

من المسلم به فقها وقضاء إن الإدارة ليست ملزمة وهي تبشر إشباع الحاجات العامة باستعمال وسائل وأساليب للقانون العام ولها - أن شاعت - أن تستعين بأساليب القانون الخاص إذا كانت هذه الأخيرة تنسب لها في أداء مهمتها. ومن ثم يفرق القضاء بين نوعين من العقود التي تبرمها الإدارة :-
الأولي: تتضمن شروط تختلف عن التي تبرمها الأفراد وهذه العقود هي التي تدخل في اختصاص القضاء الإداري.

الثانية: عقود لها نفس مضمون عقود الأفراد رغم أن الإدارة طرفا فيها إلا أنها تعد عقود مدنية يختص بنظرها القضاء العادي.

وهو ما قضت به محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في ١٩٥٧/٢/٢٤ بقولها ((..... وقد استقر قضاء هذه المحكمة على أن العقد المبرم بين شخص معنوي عام وبين أحد الأفراد لا يستلزم بذاته اعتبار العقد من العقود الإدارية، بل إن المعيار المميز لهذه العقود عما عداها من عقود القانون الخاص ليس في صفة المتعاقد بل في موضوع العقد نفسه متى اتصل بمرفق عام من حيث تنظيم المرفق أو تسييره أو أدائه أو استقلاله أو المعاونة أو المساهمة فيه، مشتركا في ذلك وعلى درجة متساوية بظهور نية الشخص المعنوي العام في أن يأخذ بأسلوب القانون العام وإحكامه....))^(٢)

وفي النهاية تجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري يطبق معيار القانون الواجب التطبيق فهو يعتبر أن المنازعة أدارية متى كانت تستدعي تطبيق قواعد القانون الإداري، ولذلك يلجئ القاضي الإداري إلى معيار القرار الإداري أو العقد الإداري أو

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩٧٦/٢/٢٨ في الطعن رقم ٥٧٣ لسنة ٢٠ ق عليا مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من أكتوبر ١٩٧٥ حتى سبتمبر ١٩٧٦ ص ٨٨ ، ٨٩

(٢) انظر إلى هذا الحكم د/ محمد رفعت عبد الوهاب، د/ حسين عثمان "القضاء الإداري" المرجع السابق ص ١٧٤ وما بعدها.

صفة الخصم في المنازعة بكونه موظفا عاما كمعايير مكملة ومرشدة إلى ضرورة تطبيق قواعد خلسة تختلف عن الواردة في القانون المدني^(١)

ثانياً - عموميات عن الدعوى الإدارية -

تناولنا فيما سبق - كيفية التقاضي أمام كل محكمة من محاكم مجلس الدولة عند دراسة القسم القضائي للمجلس كما تعرضنا لمعايير المنازعة الإدارية، ومن ثم يكون أطراف الخصومة في الدعوى الإدارية وهما الفرد بصفته مدعى والجهة الإدارية بصفتها - غالباً - مدعى عليها، ولا يختص القضاء الإداري بنظر المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات أو المؤسسات العامة لأن ذلك يدخل في اختصاص القسم الاستشاري للمجلس وخاصة الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع وذلك إعمالاً لنص المادة ٦٦ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

لذلك ومنعا للتكرار فإننا نتعرض هنا إلى عموميات تتعلق بالدعوى الإدارية وتفيد - قطعاً - في الفناحية العملية والتي تتمثل في شروط الدعوى وكيفية رفعها والبيانات التي تتضمنها العريضة وإعلانها، وتكييف الدعوى وكيفية الإثبات أمام القضاء الإداري، وعوارض الخصومة، والحكم في الدعوى وذلك على النحو التالي:-

١ - شروط الدعوى -

نصت المادة الثالثة من مواد إصدار القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن تطبق قواعد قانون المرافعات المدنية والتجارية على المسائل التي لا يوجد نص بتنظيمها في قانون مجلس الدولة وذلك حتى صدور قانون الإجراءات الإدارية، وبما أن ذلك القانون لم يصدر حتى الآن فإن المتبع هو أعمال نصوص قانون المرافعات في ذلك، وتتمثل هذه الشروط في أهلية التقاضي والمصلحة الرافعة وصفته وهو ما سنعود إليه بالتفصيل عند دراسة دعوى الإلغاء.

٢ - كيفية رفعها -

يتم رفع الدعوى الإدارية بإيداع صحيفة قلم كتاب المحكمة المختصة، وتبدأ الخصومة بين أطراف الدعوى باتخاذ هذا الإجراء، ويتم عملية إيداع الصحيفة قلم كتاب المحكمة من المدعى نفسه أو من وكيله، ولا يشترط بالنسبة لعملية الإيداع أن

(١) د/ سعد الشوقلي "الوجيز في القضاء الإداري" المرجع السابق ص ٢٢٤

تتم من محام مقبول للمرافعة أمام المحكمة المختصة بنظر الدعوى حيث إن هذا التقيد قاصر على التوقيع على عريضة الدعوى فقط أما إيداعها فيمكن القيام به من أي محام ولو لم يكن مقبول للمرافعة أمام المحكمة المختصة وذلك لأن عملية الإيداع لا تعدو إن تكون عملاً ملانياً لا قانونياً^(١)

وهو ما أكتنته المحكمة الإدارية العليا بحكمها الصادر بجلسته ١٩٦٨/٣/٢ بقولها " إن إقامة المنازعة الإدارية تتم طبقاً لنص المادة ٢٣ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بإيداع أحد طرفيها عريضتها قلم كاتب المحكمة المختصة^(٢)

وقبل قيد العريضة بجدول المحكمة المختصة وإعطاءها الرقم القضائي يتم سداد الرسوم المقررة، حيث إن المادة الثانية من قرار رئيس الجمهورية رقم ٥٤٩ لسنة ١٩٥٩ بشأن الرسوم أمام مجلس الدولة تنص علي إن "يفرض رسم ثبت قدره خمسة عشرة جنيهات على الدعاوى التي ترفع من ذوى الشأن أمام المحكمة الادارية العليا".

كما تنص المادة الثالثة من ذات القرار علي أن تطبق الأحكام المتعلقة بالرسوم القضائية في المواد المدنية والتجارية بالنسبة لما يرفع من دعاوى أو يتخذ من إجراءات وذلك فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القرار أو في المرسوم الصادر بتاريخ ١٤ أغسطس سنة ١٩٤٦ بلائحة الرسوم أمام مجلس الدولة.

وبالرجوع إلي القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٤٤ والمتعلق بالرسوم القضائية ورسوم التوثيق في المواد المدنية يتضح أن العبارة في تقدير الرسوم هي بتمدد للطلبات حيث نصت المادة الرابعة من هذا القانون علي أنه " إذا اشتملت الدعوى الواحدة علي طلبات متعددة معلومة للقيمة ناشئة عن سند واحد قدر الرسم باعتبار مجموع الطلبات، فإذا كانت ناشئة عن سندات مختلفة قدر الرسم باعتبار كل سند علي حده وإذا اشتملت الدعوى علي طلبات مجهولة القيمة جميعها اخذ الرسم للثابت علي كل طلب منها علي حده إلا إذا كان بينهما ارتباط يجعلهما في حكم الطلب الواحد ففسي هذه الحالة يستحق بالنسبة لهذه الطلبات رسم واحد".

(١) د/ صبرى محمد السنوسى "الإجراءات أمام القضاء الإداري" ط ١٩٩٨ ص ٤٥

(٢) مجموعه المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في خمسة عشر علماً من ١٩٦٥ - ١٩٨٠

الجزء الثاني ص ٩٥٩

ولا ينطبق هذا النص إذا اشتملت العريضة على طلب أصلي و آخر احتياطي فلا تحصل رسوم على الطالبين لأن المدعى لا يطلب الحكم له بالطالبين معا وإنما يطلب الحكم بطلب واحد منهما فقط واختيار احدهما بصفة أصلية والآخر بصفة احتياطية في حالة رفض الطالب الأصلي، في هذه الحالة تطبق الفقرة الرابعة من المادة السابعة من القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٤٤ والتي تنص على أنه "في حالة وجود طلبات تبعية لبعض الطلبات الأصلية يستحق أرجح الرسمين للخرانة.....".

ويترتب على عدم سداد الرسوم المقررة على الدعوى استبعاد القضية من جدول الجلسة حتى ولو كان قد تم قيدها.

وبالرغم من ذلك فإن المادة للتسعة من لائحة الرسوم المطبقة أمام مجلس الدولة والصادرة عام ١٩٤٦ تنص على أنه "يعفى من الرسوم كلها أو بعضها من يثبت عجزه عن دفعها بشرط أن تكون الدعوى محتملة الكسب"، ومن ثم فإن شرطا الإعفاء من رسوم الدعوى هما:-

١- أن يثبت عجز المدعي وعدم قدرته على دفعها.

٢- أن تكون الدعوى محتملة الكسب.

ويترتب على ذلك أنه متى زالت حالة العجز فيمكن للمدعى عليه أو لقلم الكتاب أن يطلب من لجنة الإعفاء من الرسوم إبطال قرار الإعفاء وذلك إعمالا لنص المادة ٢٧ من القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٤٤ والتي تنص على أنه "إذا زالت حالة عجز المعنى من الرسوم أثناء نظر الدعوى أو للتنفيذ جاز لخصمه أو لقلم كتاب المحكمة أن يطلب من اللجنة إبطال الإعفاء".

٣ - البيانات التي تتضمنها عريضة الدعوى وإعلاناتها:-

يجب أن تشمل عريضة الدعوى على عدة بيانات بعضها يتعلق بأطراف الدعوى، والبعض الآخر يتعلق بموضوع الدعوى.

(أ) البيانات المتعلقة بأطراف الدعوى :- نصت المادة ٢٥ من قانون مجلس الدولة على أن "..... وتتضمن العريضة عدا البيانات العامة المتعلقة باسم الطالب ومن يوجه إليهم الطالب وصفاتهم ومحل إقامتهم و.....".

كما نصت الفقرة الثانية من المادة ٦٣ من قانون المرافعات المدنية والتجارية على أنه " يجب أن تشمل صحيفة الدعوى البيانات الآتية:-

١- اسم المدعى ولقبه ومهنته أو وظيفته وموطنه وأسم من يمثلته ولقبه ومهنته أو وظيفته وموطنه.

٢- اسم المدعي عليه ولقبه و مهنته أو وظيفته وموطنه فان لم يكن موطنه معلوم فأخر موطن كان له .

٣- تاريخ تقديم الصحيفة .

٤- المحكمة المرفوعة أمامها الدعوى .

٥- بيان موطن مختار للمدعي في البلدة التي بها مقر المحكمة أن لم يكن له موطن فيها " .

هذه هي البيانات المتعلقة بطراف الخصومة والتي يتعين أن تتضمنها عريضة الدعوى .

(ب) - البيانات المتعلقة بموضوع الدعوى : -

نصت المادة ٢٥ من قانون مجلس الدولة على أنه يجب أن تشمل عريضة الدعوى على " موضوع الطلب، وتاريخ التظلم من القرار - أن كان مما يجب التظلم منه - نتيجة التظلم، و بياناً بالمستندات المؤيدة للطلب و يرفق بالعريضة صورة أو ملخص من القرار المطعون فيه، و للطلب أن يقدم مع العريضة منكرة يوضح فيها أسانيد الطلب، " .

كما نصت الفقرة الأخيرة من المادة ٦٣ من قانون المرافعات المدنية والتجارية على أنه يجب أن تتضمن عريضة الدعوى " وقائع الدعوى و طلبات المدعي و أسانيدها " .

وفقاً لما سبق فإنه يتعين تحديد موضوع الدعوى و بيان عناصرها من محل و سبب، و إذا كان موضوع الدعوى طعناً في قرار إداري فيجب أن يرفق بالعريضة صورة منه أو ملخص له يبين موضوعه و تاريخ صدوره ^(١).

(١) د/ صبري محمد السنوسي "الإجراءات أمام القضاء الإداري " المراجع السابق من ٤٩

و يرجع للمحكمة تقدير كفاية بيانات موضوع الدعوى أو عدم كفايتها، لذلك قضت محكمة القضاء الإداري بأنه " إذا كانت عريضة الدعوى و المذكرة الشارحة قد جئتا خلوا من البيانات الأساسية ولم يرافق تلك العريضة صورة أو ملخص من القرار المطعون فيه، وكانت المذكرة المقدمة أثناء نظر الدعوى لم تلتئ بجديد يصحح شكل الدعوى لأنها لم تخرج عن فحوى عريضتها فضلا عن عدم تقديم صورة من القرار المطعون فيه أو ملخص منه كان الدفع بعدم قبول الدعوى في محله متعينا بقوله " (١)

إلا أن ذات المحكمة لم تقضى ببطلان الدعوى لإغفال بعض البيانات، حيث قررت أن إغفال بعض البيانات لا يؤدي بذاته إلى تجهيل الدعوى طالما كانت البيانات الأخرى التي تضمنتها العريضة كافية لتحديد موضوعها وتعين القرارات المطعون فيها (٢)

متى استوفت صحيفة الدعوى بياناتها الجوهرية وتم إيداعها قلم كتاب المحكمة أعتقدت المنازعة الإدارية رغم عدم إعلانها، لأن المحكمة الإدارية العليا قد استقرت أحكامها على أن إعلان الدعوى ليس ركنا من أركانها أو شرطا لصحتها وإنما هو إجراء لاحق مستقل يقصد به إيلاغ طرف الآخر بقيام المنازعة الإدارية لتقديم مذكراته ومستنداته (٣)

ويتم الإعلان وفقا للأحكام العامة في قانون المرافعات المدنية والتجارية والذي تطبق أحكامه أمام القضاء الإداري ومن ثم قررت المحكمة الإدارية العليا بأن " تسلم الأوراق المطلوب إعلانها إلى الشخص نفسه أو في موطنه أو في موطن المختار في الأحوال التي بينها القانون — إذا كان موطن المعلن إليه غير معلوم وجب أن تشمل الورقة على آخر موطن معلوم له في مصر أو في الخارج وتسلم صورتها إلى النيابة العامة وفي الحالة الأخيرة لا يقع الإعلان صحيحا إلا إذا كان مسبوقا بالتحريات الكافية للاستدلال على موطن المراد إعلانه و إلا كان الإعلان

(١) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم ٦١ لسنة ١٩٤٩/٥/٥ مجموعة الأحكام — السنة الثالثة من ٧٢٤ أشار إليه د/ طهية الجرف شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري ص ٢٢٢

(٢) حكم القضاء الإداري في الدعوى رقم ٢٧ لسنة ١٩٥٢/٣/٧ .

(٣) حكم الإدارية العليا الصادر بتاريخ ١٩٧٩/١/٢٧ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في الفترة من ١٩٦٥ وحتى ١٩٨٠ الجزء الثاني ص ٩٦٠

باطلا، كما أن قيام المدعى بإثبات محل أقلمته بعريضة دعواه، ثم صدر حكم لصالحه وقلمت الجهة الإدارية بالطعن فيه وإيداع تقرير طعنها بنيلبة محل إقلمة المطعون ضده المبين بعريضة دعواه، أو قيام المحضر بالتشهير على تقرير الطعن بعدم إعلان المطعون ضده نظرا لما قرره بواب المنزل المبين بعريضة الدعوى من عدم معرفته بشخص المطعون ضده وعدم أقلمته في هذا المنزل..... لم يستل من الأوراق على أنه لو بذل جهدا آخر في التحري لتم الانتهاء إلى موطن المطعون ضده ومن ثم يعتبر الإعلان الذي تم في مواجهة النيلبة العلة في ضوء تلك الظروف صحيحا^(١).

كما لكنت المحكمة الادارية العليا على أن بطلان إعلان عريضة الدعوى ليس مبطلا لإقامة الدعوى ذاتها مادامت قد تمت صحيفة في الميعاد القانوني وذلك لأن المنازعة الإدارية تتعد بإيداع عريضتها سكرتارية المحكمة المختصة. وفي النهاية تجدر الإشارة إلى أن إعلان رؤساء الهيئات العلة أو الجامعات يتم بمقر الجهة التي يتبعونها ويعد هذا استثناء من قواعد الإعلان الواردة في قانون المرافعات المدنية والتجارية، ولذلك قررت المحكمة الإدارية العليا أن إعلان صفح لدعوى والأحكام بالنسبة للهيئات والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها يتم إلى رئيس مجلس الإدارة في مركز إدارة الجهة^(٢)، ولا يتم إعلان هيئة قضايا الدولة إلا بالنسبة للوزراء والمحافظين فقط وهو ما تضمنته المادة (١٣) من قانون المرافعات بقولها "فيما عدا ما نص عليه في قوانين خاصة تسلم صورة الإعلان على الوجه الآتي :-

١- ما يتعلق بالدولة يسلم للوزراء ومديري المصالح المختصة والمحافظين أو لمن يقوم مقامهم، فيما عدا صفح الدعوى وصفح الطعون والأحكام فتسلم الصورة إلى هيئة قضايا الدولة أو فروعها بالأقاليم حسب الاختصاص المطي لكل منها.

(١) حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٧٩/١/٢١ المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في الفترة من ١٩٦٥ حتى ١٩٨٠ المرجع السابق ص ٩٦٦.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٨٧/٢/٢٢ في الطعن رقم ١٠٤ لسنة ٢٧ ق عليا مجموعة المبادئ القانونية السنة ٢٢ الجزء الأول ص ٨٦٣.

٢- ما يتعلق بالأشخاص العامة يسلم للناخب عنها قانوناً أو لمن يقوم مقامه فيما عدا
مصحف الدعوى ومصحف الطعون والأحكام فتسلم الصورة إلى هيئة قضائية
الدولة أو فروعها بالأقاليم حسب الاختصاص المحلي لكل منها.....^(١)

٤- تكييف الدعوى:-

يتطلب تطبيق القانون تطبيقاً صحيحاً على وقائع المنازعة الإدارية ، أن
يتم التكييف القانوني السليم للدعوى والطلبات الخصوم وهذا الأمر يخضع لرقابة
القضاء الذي ينبغي عليه أن يتقصى طلبات الخصم ويمحصها ويستجلي مرادها
بما يتفق والنية الحقيقية من وراء إيداعها دون الوقوف على ظاهر المعنى
الحرفي لها.

فمن المقرر في قضاء المحكمة الإدارية العليا أن تكييف الدعوى إنما هو
من تصرف المحكمة إذ عليها بما لها من هيمنة على تكييف الخصوم لطلباتهم
- أن يتقصى هذه الطلبات وأن تستظهر مرادها وما قصده الخصوم من إيداعها
وأن تعطى للدعوى وصفها الحق وتكييفها القانوني الصحيح على هدي ما
تستنبطه من واقع الحال فيها وملابساتها وذلك دون أن تنقيد في هذا الصدد
بتكييف الخصوم لها وإنما بحكم القانون فحسب^(٢).

وبالرغم من سلطة المحكمة في تكييف الدعوى إلا أنها مقيدة في حكمها
بالطلبات المقدمة إليها ومن ثم لا يجوز لها أن تقضي بشيء لم يطلبه الخصوم
أو بكثر مما طلبوه وإلا كان حكمها محلاً للطعن .

٥- كيفية الإثبات أمام القضاء الإداري :-

لم تحدد نصوص القانون الإداري طرقات معينة للإثبات أمام القضاء الإداري
وبذلك يترك تقدير طرق وعبء الإثبات للقاضي الإداري بما يتفق وطبيعة الدعوى
الإدارية وتكوين عقيدته من أي دليل قانوني مقبول ، ومن ثم فإنه في ضوء عدم
وجود نصوص مقيدة تنظم عبء الإثبات فإن المذهب الذي يسود في العمل هو
مذهب الإثبات الحر كما هو الشأن في القانون الجنائي ، مع مراعاة أن عبء

(١) حكم الإدارية العليا الصادر بجلسته ١١/١١/١٩٧٨ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في

الفترة من ١٩٦٥ حتى ١٩٨٠ ص ١٠٠١

الإثبات منوط أصلاً بطرفي الدعوى سواء تعلق بالفرد أو الإدارة وإن دور القاضي يتعلق بتطبيق القانون على ما يثبت أمامه من وقائع طبقاً للمستندات والأدلة المقدمة من الطرفين .

من تقصي ظروف القانون الإداري يستفاد توافق عوامل لصيقة بالدعوى الإدارية تؤدي إلى خلق ظاهرة علمة تتحصل في وغرف الفرد عادة موقف المدعي في الدعوى في حين تقف الإدارة مدعى عليها ومزودة بأدلة الإثبات ، ومن شأن هذه الظاهرة عدم التوازن المائل بين الطرفين وهو ما يحتاج لمعالجة من أجل تحقيق العدالة للوقوف في مواجهة الطرف القوي ومساندة الطرف الضعيف لذلك أصبح للقاضي الإداري صاحب الممارسة العملية الدور الأساسي لكفالة التوازن بين طرفي الدعوى حيث انقسم دوره إلى قسمين :-

الأول :- الدور الإجرائي المتعلق بتحضير الدعوى وهيمنة القاضي على زمان التخصيص بتحديد مواعيده وإنهائه والتحقق من صحة الأوراق المقدمة إليه .
الثاني :- ويتعلق بدور القاضي الإداري الموضوعي في تنظيم وسائل الإثبات وتقدير القرائن القضائية ومدى حجية الأوراق المودعة بملف الدعوى (١)

٦- التدخل في الدعوى :-

قد نكث قانون المرافعات المدنية والتجارية في شأن التدخل الاختياري بالنص في المادة (١٢٦) منه على أنه " يجوز لكل ذي مصلحة أن يتدخل في الدعوى منضماً لأحد الخصوم أو طالباً لنفسه بطلب مرتبط بالدعوى ... " وعطفت المحكمة الإدارية العليا على هذا النص بقولها " أن النص يميز بين نوعين من التدخل أولهما التدخل الانضمامي ويقصد به تأكيد أحد الخصوم في طلبته، فالمتدخل يبغي من تدخله المحافظة على حقوقه عن طريق الانضمام لأحد الخصوم دفاعاً عن حقه في الدعوى ومن صوره في دعوى الإلغاء تدخل المطعون في ترقية خصماً ثالثاً منضماً للحكومة في طلب رفضها، وقد قضت المحكمة بأن التدخل جائز بطلب

(١) لمزيد من التفصيل راجع مقال الدكتور / أحمد كمال الدين موسى " فكرة الإثبات أمام القضاء الإداري "

مجلة مجلس الدولة لسنة السابعة والخمسون - ١٩٨٠ - ص ٢٣٦ وما بعدها.

الانضمام إلى أحد الخصوم ممن يعتبر الحكم الصادر في الدعوى حجة عليه،
والنوع الثاني وهو التدخل الخصمي يقصد به المتدخل المطالبة بحق لنفسه فهو
يدعي لنفسه حقا يطلب الحكم له به ويشترط لقبوله شرطان :-

أ- أن يدعي المتدخل لنفسه حقا ، ومن ثم فإنه يشترط في المصلحة التي
تبرر قبول التدخل في هذه الحالة كل الشروط اللازمة لقبول الدعوى
وهي أن تكون المصلحة قانونية حالة وقائمة شخصية ومباشرة .

ب- قيام الارتباط بين الطلب الذي يسعى المتدخل للحكم لنفسه به وبين
الدعوى الأصلية ووجود الارتباط هو الذي يبرر تقديم هذا الطلب وتقدير
الارتباط متروك للمحكمة التي يقوم إليها الطلب^(١)

٧- عوارض الخصومة :-

تتمثل عوارض الخصومة في وقفها وانقطاع السير فيها وتركها
وانتهائها والصلح فيها.

أ- وقف الدعوى :-

تأمر المحكمة بوقف الدعوى وذلك في حالتين :-

الأولى : متى تلقى الخصوم على عدم السير في الدعوى لمدة لا تزيد عن ستة أشهر ،
وأقرت المحكمة اتفاقهم .

الثانية : تأمر المحكمة بوقف الدعوى متى كان حكمها فيها يتوقف على الفصل في
مسألة أخرى .

وفي الحالة الأولى يتم تعجيل الدعوى خلال ثمانية أيام من تاريخ انتهاء الوقف
الاتفاقي، كما تعجل الدعوى بزوال سبب الوقف في الحالة الثانية.

ولقد تضمنت المادتان ١٢٨، ١٢٩ من قانون المرافعات المدنية والتجارية حالات
الوقف حيث نصت المادة ١٢٨ على أنه " يجوز وقف الدعوى بناء على اتفاق الخصوم
على عدم السير فيها مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ إقرار المحكمة لاتفاقهم

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي أرسنها المحكمة الإدارية العليا في الفترة من ١٩٦٥ - ١٩٨٠
ص ١٠٤٧

ولكن لا يكون لهذا الوقت أثر في أي ميعاد يكون القتون قد حده لإجراء ما ، وإذا لم تعجل الدعوى في ثمانية أيام التالية لنهاية الأجل اعتبر المدعي تاركاً دعواه والمستأنف تاركاً استئنافه * .

كما نصت المادة ١٢٩ على أنه " في غير الأحوال التي نص فيها القتون على وقف الدعوى وجوباً أو جوازاً يكون للمحكمة أن تأمر بوقفها كلما رأت تعليق حكمها في موضوعها على الفصل في مسألة أخرى يتوقف عليها الحكم ، وبمجرد زوال سبب الوقف يكون للخصوم تعجيل الدعوى " .

ولقد اشارت المحكمة الإدارية العليا إلى الشروط التي يكون معها للمحكمة أن تأمر بوقف الدعوى في غير الأحوال المنصوص عليها قانوناً بقولها " يتعين لكي يكون للمحكمة أن تأمر بوقف الدعوى في غير الأحوال التي نص فيها القتون على وقف الدعوى وجوباً أو جوازاً أن تكون ثمة مسألة أولية يثيرها دفع أو طلب عارض أو وضع طارئ وأن يكون الفصل فيها ضرورياً للفصل في الدعوى ، وأن يخرج الفصل في هذه المسألة الأولية عن الاختصاص الوظيفي أو النوعي للمحكمة (١) " .

كما أكدت المحكمة الإدارية العليا على أن عدم تعجيل الدعوى بعد زوال اثر الوقف يؤدي إلى اعتبار الخصومة كأن لم تكن دون الحاجة إلى رفع دعوى للحكم بهذا الطلب وذلك بقولها " فالخصومة تنقض بقوة القتون وتعتبر كأن لم تكن وتزول كقصة الآثار القانونية المترتبة على قيامها بمجرد انقضاء الأجل الذي حدده المشرع فلا يلزم المدعى عليه برفع دعوى فرعية بطلب اعتبار الخصومة كأن لم تكن وإنما إذا عجل المدعي دعواه بعد انقضاء ذلك الأجل فطى المدعى عليه أن يتمسك بطلب اعتبار الخصومة كأن لم تكن فإذا لم يعترض المدعى عليه على تعجيل الدعوى بعد انقضاء الأجل المشار إليه فإن ذلك يدل على رغبته في السير فيها وتنازله عن التمسك بسقوط الخصومة المقررة لحملته ومن ثم فلا يكون للمحكمة أن تقضي بسقوط الخصومة من تلقاء نفسها لأن نص المادة ٢٨ من قانون المرافعات لا يتطرق بالنظم العلم (٢) " .

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في الفترة من ١٩٦٥ - ١٩٨٠ ص ١٥٣ إلى ١٥٦ .

(٢) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في الفترة من ١٩٦٥ - ١٩٨٠ ص ١٥٦ .

ب- انقطاع سير الخصومة :-

ينقطع سير الخصومة للأسباب الآتية:- " وفاة أحد الخصوم ، أو فقدته لأهلية التقاضي ، أو زوال صفة من كل يبشر للدعوى عنه " وذلك بشرط ألا تكون الدعوى قد استوفت أوضاعها الشكلية والموضوعية وصالحة للفصل فيها وهو ما تضمنته المادة ١٣٠ مرافعات .

ويترتب على انقطاع الخصومة لأي سبب من الأسباب السالف ذكرها وقف جميع المواعيد القانونية الواردة في قانون المرافعات والتي كانت سارية في حق الخصوم ومن ثم بطلان كافة الإجراءات التي تتخذ أثناء الانقطاع وهو ما أكتته المادة ١٣٢ مرافعات .

ولقد تشارت المحكمة الإدارية العليا إلى أن البطلان المنصوص عليه في المادة السابقة هو بطلان نسبي لا يفيد منه إلا من شرع انقطاع الخصومة لحالية مصلحته وهم ورثة المتوفى الذين لهم الحق في التنازل عنه صراحة أو ضمناً بقبولهم الحكم الذي يصدر في الدعوى ، ومن ثم فليس للخصم أن يتمسك بهذا البطلان .

ويستأنف السير في الدعوى بموجب صحيفة تعلن إلى من يقوم مقام الخصم الذي توفي أو فقد أهليته للتقاضي أو زالت صفته، ولقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على أن تعجيل نظر الدعوى بعد انقطاعها يأخذ حكم إقلمتها لبدءاً من حيث الالتزام بالإجراءات التي رسمها القانون لانعقاد الخصومة أمام القضاء الإداري فتستأنف سيرها بإيداع طلب التعجيل قلم كاتب المحكمة في الميعاد المقرر ، ولشروط أن يتم إيداع طلب التعجيل خلال سنة من تاريخ آخر إجراء صحيح اتخذ من إجراءات التقاضي ولا يعتد في ذلك بتاريخ التكليف بالحضور (١)

ولقد تضمنت الفقرة الأخيرة من المادة ١٣٣ مرافعات على إمكانية الاستمرار في نظر للدعوى رغم وفاة أحد الخصوم أو فقدته لأهلية الخصومة أو زوال صفة من يمثلها وذلك متى حضر الجلسة التي كانت محددة لنظرها سلفاً " وارث المتوفى ، أو من يقوم مقام من فقد أهلية الخصومة ، أو مقام من زالت عنه الصفة وبشر السير فيها " .

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر علم ١٠٥٢

وفي النهاية يجدر التنويه بأن الخصومة لا تنقطع بوفاة وكيل الدعوى أو زوال
وكالته سواء بالتحي أو بالعزل .

ج- ترك الخصومة :-

يتم ترك الخصومة وفقاً لنص المادة ١٤١ مراقعات بإحدى طرق ثلاث :-

الأولى:- أن يطن الخصم خصمه بترك الخصومة بموجب إعلان على يد محضر .

الثانية:- أن يثبت ترك الخصومة في مذكرة موقعه من التارك أو من وكيله وبشرط أن
يطلع خصمه عليها.

الثالثة :- أن يقرر الخصم شفاهة ترك الخصومة على أن يثبت ذلك بمحضر الجلسة .
ولا يعني التارك حرية الخصم في إيداعه في أي حالة كانت عليها الدعوى وإنما
هو مفيد بالألا يكون " المدعى عليه قد أبدى طلباته في الدعوى " في هذه الحالة يتعين
قبول المدعى عليه للتارك وإلا لا يؤخذ به وهو ما أكتفه المحكمة الإدارية العليا بقولها " ^(١)
عدم جواز ترك المدعى لدعواه بعد إيداع المدعى عليه لطلباته إلا بقبول المدعى
عليه " .

ولا يترتب ذلك الأثر إذا كان دور المدعى عليه في الدعوى وقف عند حد الدفع
بعدم اختصاص المحكمة بإحالة القضية إلى محكمة أخرى أو ببطان صحيفة الدعوى
أو بأي دفع يكون القصد منه منع المحكمة من سماع الدعوى وذلك إصلاً للمادة ١٤٢
مراقعات.

ويترتب على التارك إلغاء جميع إجراءات الخصومة مع عدم المسلس بالحق
موضوع الدعوى ، كما أن المحكمة عند حكمها بالتارك تلزم التارك بالمصروفات.

د- انتهاء الدعوى :-

تنتهي الدعوى باستجابة الجهة الإدارية المدعى عليها لطلبات المدعى في وقت
لاحق على رفع الدعوى وهو ما قرره المحكمة الإدارية العليا بقولها " متى ثبت أن
المصلحة المدعى عليها قد استجابت إلى طلب المدعى في ترويج لاحق لرفع الدعوى
فإن الخصومة تباً لذلك ونتيجة له تصبح غير ذات موضوع ويتعين من ثم الحكم
باعتبار الخصومة منتهية في هذا الطلب مع إلزام الحكومة بمصروفاته " ^(٢)

^(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٧٧/٥/٩

^(٢) المبادئ القانونية التي أرسنها المحكمة الإدارية العليا في الفترة من ١٩٦٥ حتى ١٩٨٠ ص ١٠٦ وما
بعدها.

ويشترط أن تكون إجابة الإدارة للمدعي تتفق وأحكام القوانين واللوائح ، ومن ثم فإن إقرار الإدارة للمدعي بوضع مخالف للقوانين واللوائح لا يمنع المحكمة من إنزال حكم القانون في المنازعات المطروحة أمامها لتتعلق الأمر بوضع لإدراية تحكمها القوانين واللوائح ولا تخضع لإدراية ذوي الشأن أو اتفاقاتهم أو إقراراتهم المخالفة لها . ويمكن أن تنتهي الخصومة إذا كلفت تتعلق بموضوع معين - كالتخطي في الترقية - وكان هناك حكماً صدر بإلغاء هذا القرار إلغاءً مجرداً فإن الطعن فيه يصبح غير ذي جدوى متيناً انتهاء الخصومة وهو نص الأمر الذي قرره المحكمة الإدارية العليا في التنازل الضمني والذي يتمثل في عدم متابعة المدعي لدعواه - خاصة دعوى الإلغاء- حيث قررت " أن التنازل الضمني عن متابعة دعوى الإلغاء المستخلص من تعديل الطلبات إنما يرمي المدعون من ورائه إلى أن تحقق لهم المحكمة أثر هذا التنازل الإجرائي بالحكم بانهاء الخصومة لأن الخصومة في طلب الإلغاء شأنها شأن كل خصومة يتوقف بقاؤها على إصرار رافعها على متابعتها ، فإذا تنازل عنها فلا يجوز للقاضي الإداري أن يتدخل فيها بقضاء حاسم لها على الرغم من عدول صاحب الشأن عنها" (١)

(٨) تقادم الحق في رفع لدعوى :-

يتقادم الحق في رفع الدعوى بتقادم الحق المطالب به وهو ما أكتته المحكمة الإدارية العليا بقولها " أن أحكام القانون المدني في المواد من ٢٧٤ إلى ٣٨٨ قد تكفلت ببيان أنواع مختلفة للتقادم الطويل والقصير غير أن هذا التعدد لأنواع التقادم لا يمكن أن يهدد الأصل العام الذي يجعل من التقادم الطويل القاعدة الأساسية في سقوط حق المطالبة وهو ما أورنته المادة ٣٧٤ من القانون المدني أن تؤكد حيث نصت على أن " يتقادم الالتزام بانقضاء خمسة عشر سنة فيما عدا الحالات التي ورد عنها نص خاص في القانون وفيما عدا الاستثناءات التالية:- " كما أن الأصل في القانون المدني أن تدور الدعوى مع الحق الذي تحميه فتسقط معه بعضي المدة المقررة لتقادمه ، وفيما عدا بعض أنواع الدعاوى التي استثناها المشرع من هذا الأصل العام إذ نظر إليها نظرة

(١) المبادئ القانونية التي أرسنها المحكمة الإدارية العليا في الفترة من ١٩٦٥ حتى ١٩٨٠ ص ١٠٦ وما بعدها.

مستقلة عن الحقوق التي تحميها ورتب لها أسباب خاصة للمقوطة لا تختلط بأسباب تقادم هذه الحقوق .

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه " وإن كانت قواعد القانون المدني قد وضعت أصلاً لتحكم روابط القانون الخاص ولا تسري وجوباً على روابط القانون العام، إلا أن القضاء الإداري له أن يطبق من تلك القواعد ما يتلاءم مع هذه الضوابط وله أن يطورها بما يتفق مع طبيعة هذه الروابط، إلا إذا وجد نص في مسألة معينة فيجب عندئذ الالتزام بهذا النص ، وتركز مدة التقادم المسقط على اعتبارات تتصل بالمصلحة العامة إذ الحرص على استقرار المعاملات وتوفير الطمأنينة في المراكز القانونية يتطلب دائماً العمل على سرعة البت فيما يثور من منازعات ، وطالما أن للتطور القانوني قد وصل إلى حد الإقرار للأفراد بحق منازعة السلطات العامة فيما تجريه من تصرفات فإن ذلك يستتبع بالضرورة وجوب تنظيم وسائل هذه المنازعة بما لا يكون من شأنه تطبيقها أمد لا نهائي ، وإذا كان للتقادم المسقط للمطالبة بالحقوق في روابط القانون الخاص حكمته التشريعية المتصلة بالمعاملات فإن حكمة هذا التقادم في مجال روابط القانون العام تجد تبريرها على نحو أوسع وأوجب في استقرار الأوضاع الإدارية والمراكز القانونية لعمال المرافق العامة استقراراً تمليه المصلحة العامة وحسن سير المرافق، ولما كان قانون مجلس الدولة لم يحدد مدياً لرفع الدعوى في المنازعات الإدارية التي يختص بنظرها بهيئة قضاء إداري إلا ما يتعلق منها بطلبات الإنشاء إذ نص على أن ميعاد رفعها هو ستون يوماً على التفصيل الوارد به ، ومن ثم فإن غيرها من الطلبات يجوز رفعها متى كان الحق المطالب به لم يسقط بالتقادم طبقاً لقواعد القانون المدني مادام لا يوجد نص خاص في قانون مجلس الدولة يخالف هذه القواعد (١)

٩- الحكم في الدعوى:-

يتكون الحكم من ديباجته وأسبابه ومنطوقه ، وللأحكام حجية متى صدرت صحيحة واضحة ، لذلك لا يترتب على كل خطأ أو قصور شاب الحكم بطلانه، ومن ثم

(١) المبادئ القانونية التي أرستها المحكمة الإدارية العليا في الفترة من ١٩٦٥ حتى ١٩٨٠ ص ١٠٦٦ وما بعدها.

رأينا الإشارة إلى ما أرسنه المحكمة الإدارية العليا من مبادئ قانونية تتعلق بالحكم الصادر في الدعوى الإدارية بجميع جزئياته وذلك على النحو التالي:-

أ- ديباجة الحكم:-

وهي الجزء الأول بالحكم والمتضمن بيان المحكمة التي أصدرته وأسماء القضاة الذين اشتركوا فيه وأمانة سر الجلسة وتاريخ إصداره ورقم الدعوى التي صدر فيها وأطراف الخصومة.

ولا يترتب على الخطأ أو إغفال الإشارة في ديباجة الحكم إلى الجهة التي صدر ضدها بطلانه وهو ما أرسنه المحكمة الإدارية العليا بقولها " أن إغفال الإشارة في ديباجة الحكم إلى صدره ضد المؤسسة المصرية العامة للنقل الداخلي واقتصار الديباجة على الإشارة إلى وزير النقل الذي قيمت عليه الدعوى أصلاً، لا ينال من اختصاص المؤسسة من التزامها بتنفيذ الحكم ، وأساس ذلك الثابت من الحكم أن المحكمة رفضت الدفع الذي كلفت جهة الإدارة المدعى عليها قد أبدته بعدم قبول الدعوى لرفعها على غير ذي صفة ، وذلك لأن المدعين صححا شكل الدعوى بتوجيهها إلى رئيس مجلس إدارة المؤسسة، ومن ثم فإن الحكم يعتبر صادراً ضد المؤسسة المذكورة التي أقر الحكم بخصامها في الدعوى ، ولا ينال من سلامة الحكم أن المؤسسة المصرية العامة للنقل الداخلي كانت وقت صدوره قد زالت من الوجود القانوني بإحلال مؤسسة عامة أخرى محلها وذلك لأن حلول جهة إدارية أخرى محل الجهة الإدارية المختصة يترتب عليه تلقائياً أن تحل الجهة الأولى محل الجهة الأخيرة فيما لها من حقوق وما عليها من التزامات دون أن يترتب على ذلك انقطاع سير الخصومة في الدعوى "

ب- تسبيب الحكم :-

لا يشترط أن تتضمن أسباب الحكم الرد على جميع الحجج والأسانيد التي لوردها الخصوم ، وهو ما لكتته المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ١٩٧٨/٣/١١ بقولها " من حيث أنه عن الوجه الأول من لوجه الطعن والذي ينمى على الحكم المطعون فيه أنه شابه العيب في التسبيب لأنه لم يتعرض للحجج والأسانيد التي لوردها الطاعن بمذكرته وإغفاله الرد عليها، فمردوداً عليه بما استقرت عليه أحكام هذه

المحكمة من أنه يكفي أن تورد المحكمة الأدلة الواقعية والحجج القانونية التي استند إليها الخصوم في ثلث أسباب الحكم التي تكفلت بالرد عليها ، كما يكفي أيضاً لسلامة الحكم أن يكون مقاماً على أسباب تستقيم معه ولا يلزم أن يتعقب حجج الخصوم في جميع مناحي أقوالهم استقلالاً ثم يفتدها تفصيلاً الواحدة تلو الأخرى وإذا كان الحكم المطعون فيه قد استعرض وقائع النزاع وأسند الطاعن على الوجه المبين بمرئضة افتتاح الدعوى واستعرض ما عقيت به جهة الإدارة على الدعوى وقام بتطبيق النصوص المتعلقة بالنزاع على الوقائع المطروحة أمام المحكمة، وخلص إلى النتيجة التي انتهى إليها فلا يكون ثمة قصور في التسبيب يؤدي إلى بطلان الحكم "

ج- منطوق الحكم :-

إن كان الغرض المنشود من إقامة أي دعوى هو الوصول إلى استصدار حكم يقر الحق المرغوبة به في نصابه ويضع حداً للنزاع المتعلق بموضوعها ، لذلك وجب - كقاعدة قانونية ملازمة - أن يكون نص منطوق الحكم محققاً لهذا الغرض ، فإذا كان موضوع النزاع شيئاً معيناً وجب أن يتضمن تمكين المحكوم له من وضع يده على هذا الشيء مع وصفه وتحديد تحديداً واقعياً واقعياً للجهالة وإذا كان موضوع النزاع شيئاً من المثليات يتعين بالانوع وجب أن يتضمن النص بيان نوعه ومقداره والقيمة التي يلتزم المحكوم عليه بأدائها عند عدم الوفاء عيناً ، وإذا كان موضوع النزاع مبلغاً من النقود وجب أن يتضمن النص تعيين مقداره وهو ما أرسنه مبادئ الإدارة العليا.

د- تفسير الحكم :-

إذا شاب منطوق الحكم غموض أو إيهام كان للخصم أن يقيم دعوى تعرف بدعوى التفسير بهدف منها إلى إزالة الغموض، والمحكمة المختصة بنظر دعوى التفسير هي ذات المحكمة التي أصدرت الحكم ، ويخضع حكم التفسير شأنه شأن سائر الأحكام للقواعد الخاصة بطرق الطعن العادية وغير العادية وهو ما نصت عليه المادة ١٩٢ مراقعات بقولها " يجوز للخصوم أن يطلبوا إلى المحكمة التي أصدرت الحكم تفسير ما وقع في منطوقه من غموض أو إيهام ويقدم الطالب بالأوضاع المعتادة لرفع الدعوى ، ويعتبر الحكم الصادر بالتفسير متمماً من كل الوجوه للحكم الذي يفسره ،

ويسرى عليه ما يسرى على هذا الحكم من القواعد الخاصة بطرق الطعن العادية
وغير العادية * .

ولا تقام دعوى التفسير لما شاب أسباب الحكم من غموض أو إيهام حيث ترتبط
هذه الدعوى بما لحق بالمنطوق الحكم ، كما لا يجوز اتخاذ تفسير الحكم ذريعة لإصلاح
خطأ أو استكمال نقص وقع فيه أو تعديله وهو أرسنه المحكمة الإدارية العليا بقولها
" من الأصول المسلمة أن سلطات المحكمة تنحصر عن الدعوى إذا ما أصدرت حكمها
فيها ، ومن ثم فإن الرجوع إليها لتفسير هذا الحكم ينبغي ألا يخل بهذا الأصل فلا يجوز
أن يتخذ التفسير ذريعة لإصلاح خطأ أو استكمال نقص وقع فيه الحكم وعلى وجه
العموم لتعديله كما لا يجوز التوسع فيه فيلزم لجواز التفسير أن يكون منطوق
الحكم غامضاً أو مبهماً وغموض المنطوق أو إيهامه مسألة تقديرية للمحكمة ، ولكن
يحكمها معنى علم هو استقلال عبارته في ذاتها تبث الحرية في كيفية تنفيذ الحكم فإذا
كانت عبارات المنطوق في ذاتها صريحة واضحة جلية ، فلا بهم أن كان المنطوق قد
جانب الصواب في تطبيق القانون أو تأويله أو إنه لخطأ في فهم المحصل من الوقائع
ذلك أن المجال مجال تفسير وليس مجال طعن في الحكم ، كما يلزم لجواز التفسير أن
يقع الغموض أو الإيهام في عبارات منطوق الحكم لا في أسبابه إلا إذا كانت الأسباب قد
كونت جزءاً من المنطوق كما لو أحال المنطوق في جزء من قضاءه إلى ما بينته
الأسباب في خصوص هذا الجزء " (١) .

وإذا كانت المحكمة تستند ولايتها بالنسبة إلى النزاع بإصدار قضائها فيه فلا
يجوز لها التحول عما قضت به كما لا يجوز لها تعديل ذلك القضاء أو أحدث إضافة
إليه غير أنه ترد على هذه القاعدة استثناءات منها تصحيح ما يقع في حكمها من أخطاء
ملائية كتابية أو حصيلية بقرار تصدره من تلقاء نفسها أو بناء على طلب أحد الخصوم * .

وهو ما نصت عليه المادة (١٩١) مراقمت بقولها " تتولى المحكمة تصحيح ما
يقع في حكمها من أخطاء ملائية بحتة كتابية أو حصيلية وذلك بقرار تصدره من تلقاء

(١) حكم الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٢٩٤ لسنة ٧ ق عليا بجلسة ١٩٦٥/١٢/٥ مجموعة لحكم

لجنة العلية عرض ٩٩

نفسها أو بناء على طلب أحد الخصوم من غير مراعاة ويجرى ككتب المحكمة هذا التصحيح على نسخة الحكم الأصلية ويوقعه هو ورئيس الجلسة، ويجوز للطعن في القرار الصادر بالتصحيح إذا تجاوزت المحكمة فيه حقها *....

١٠- أسباب بطلان الحكم :-

أوردت المحكمة الإدارية العليا بيان حالات بطلان الحكم والتي يمكن حصرها في إغفال الإعلان ، عدم إيداع تقرير المفوض ، صدور الحكم في جلسة سرية ، تنقض المنطوق مع الأسباب ، تنقض المنطوق والأسباب بين مسودة الحكم ونسخته الأصلية ، عدم توقيع رئيس المحكمة على نسخة الحكم الأصلية ، عدم توقيع أعضاء الهيئة وتوقيع عضو رابع في دقيرة ثلاثية ، وأخيراً عدم صلاحية أحد الأعضاء وذلك على النحو التالي :-

أ- إغفال الإعلان :-

نصت الفقرة الثالثة من المادة (٢٥) من قانون مجلس الدولة على أن " تعلن العريضة ومرفقاتها إلى الجهة الإدارية المختصة وإلى ذوي الشأن في ميعاد لا يجوز سبعة أيام من تاريخ تقديمها ، ويتم الإعلان بطريق البريد بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول "

تنوّه في البداية إلى أنه لا يوجد إعادة إعلان بالنسبة للدعوى الإدارية ، ويمكن أن نرجع السبب في ذلك إلى عدم غياب الجهة الإدارية باعتبارها - في الغالب الأعم - مدعى عليها، كما أن شكل الإعلان لطرفي الخصومة يتمثل في الإخطار الذي يحصل كافة البيانات المتعلقة بالدعوى المنظورة والذي يتم بريدياً عن طريق خطاب موصى عليه بعلم الوصول ومن ثم فإن الإعلان في الدعوى الإدارية لا يتم عن طريق المحضرين، ويمكن أن نرجع السبب في ذلك إلى أن إقلمة الدعوى الإدارية لا يصلحبه تحديد جلسة لنظرها كما هو الحال أمام القضاء العادي.

ويعتبر الإعلان هو أولى الإجراءات التي تتخذ بشأنه الخصومة ، ولذلك فإن له من الأهمية ما جعل المحكمة الإدارية العليا ترتب على إغفاله بطلان ما تلاه من إجراءات ومن ثم يعتبر الحكم الصادر في الدعوى التي لم تعلن مشوباً بالبطلان متيناً

إلغاء، لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا " أن المادة ٣٢ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بتنظيم مجلس الدولة نصت على أن " يبلغ قلم الكتاب تاريخ الجلسة إلى ذوي الشأن ويكون ميعاد الحضور ثمانية أيام على الأقل ويجوز في حالة الضرورة نقصه إلى ثلاثة أيام، وحكمة هذا النص واضحة ، وهي تمكين ذوي الشأن بعد تمام توضيح الدعوى وتبنيها للمرافعة على النحو الذي فصلته المواد من (٢٢-٣١) من القانون المشار إليه- وهي لشخص أو أنفسهم أو بوكالتهم أمام المحكمة للإدلاء بما لديهم من إيضاحات وتقديم ما قد يبين من بيانات وأوراق لاستيفاء الدعوى واستكمال عناصر الدفاع فيها ومتابعة سير إجراءاتها وما إلى ذلك مما يتصل بحق النفع ويرتبط بمصلحة جوهرية لذوي الشأن ويترتب على إغفال ذلك وقوع عيب شكلي في الإجراءات والإضرار بصالح الخصم الذي وقع هذا الإغفال في حقه الأمر الذي يؤثر في الحكم ويترتب عليه بطلانه شكلاً (١)

ب- عدم إيداع تقرير المفوض :-

تتضمن معظم الدعاوى الإدارية نوعين من الطلبات :-

الأول : يرتبط بصفة الاستعجال ويتضمن طلب الحكم بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه ونصت عليه الفقرة الأولى من المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بقولها " لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتضرر تداركه " ويشترط لكي تقضي المحكمة بوقف تنفيذ القرار أن يتوافر ركنين :-

الركن الأول:

هو ركن الاستعجال ويقصد به أن يكون هناك خطأ من جانب الجهة الإدارية يترتب عليه ضرر يتعذر تداركه مستقبلاً.

(١) حكم الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٠٥ لسنة ١٥ ق على جلسة ١٩٧٤/١/٢ مجموعة أحكام

السنة الثامنة عشر المبدأ رقم ١٣٧ ص ٣٩٩

لما الركن الثاني:

هو ركن الجدية ويقصد به أن يكون في الإمكان مستقبلاً إلغاء القرار المطعون فيه لسبب لحق به، وتقضي المحكمة في الشك العاجل بقبوله أو برفضه بحسب مدى توافر ركنيه دون إحالة الأوراق إلى هيئة مفوضي الدولة .

النوع الثاني من طلبات الدعوى :-

يتعلق بطلب إلغاء القرار المطعون فيه وهذا يتطلب أن تكون الدعوى قد تم تحضيرها من هيئة مفوضي الدولة وإعداد تقرير بالرأي القانوني فيها، ومن ثم فإن المحكمة الإدارية العليا قد جعلت من الفصل في الدعوى قبل أن تقوم هيئة مفوضي الدولة بتهيتها للمرافعة وتقديم تقريرها فيها يؤدي إلى بطلان الحكم وذلك بقولها^(١) إن هيئة مفوضي الدولة تعتبر أمانة على المنازعة الإدارية وعاملاً أساسياً في تحضيرها وتهيئتها للمرافعة ، وفي إداء الرأي القانوني المحاذي فيها سواء في المذكرات التي تقدمها أو في الإيضاحات التي قد تطلب في الجلسة العلنية وقد تضمنت المواد (٢٩، ٣٠، ٣١) من قانون مجلس الدولة الصادر به القانون رقم ٥٥ لسنة ٥٩ ويقابلها المواد (٢٦، ٢٧، ٢٨) من قانون مجلس الدولة الصادر به القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ النص على أن يقوم قلم كاتب المحكمة بإرسال ملف الأوراق إلى هيئة مفوضي الدولة بالمحكمة وتولى الهيئة المذكورة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة، ثم بعد إتمام تهيئة الدعوى يودع المفوض تقريراً يحدد فيه وقائع الدعوى والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبيدي رأياً مسيئاً، ثم تقوم هيئة مفوضي الدولة خلال ثلاثة أيام من تاريخ إيداع التقرير المشمل إليه بعرض ملف الأوراق على رئيس المحكمة لتحعين تاريخ الجلسة التي تنتظر فيها الدعوى.

ومن حيث أنه أخذاً في الاعتبار تسلسل الإجراءات على النحو الذي أشارت إليه المواد سالفة الذكر فإنه يتفرع عن ذلك كله أن الدعوى الإدارية لا تصل المحكمة المختصة بنظرها إلا بعد أن تقوم هيئة مفوضي الدولة بتحضيرها وتهيئتها للمرافعة وتقديم تقرير بالرأي القانوني مسيئاً فيها، ومن ثم فإن الإخلال بهذا الإجراء الجوهري يترتب عليه بطلان الحكم الذي يصدر في الدعوى^(٢).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ ١٩٧٥/٢/١ ، وكذلك الصادر في ١٩٨٠/١/٢٦

(ج) صدور الحكم في جلسة سرية

الأصل في الجلسات العلنية - خاصة أمام القضاء الإداري - ولستثناءً وأحوال
خاصة يمكن أن تكون الجلسات السرية وذلك أمام القضاء العادي، بينما في كل الأحوال
لا بد وأن تكون جلسة للنطق بالحكم علانية، ومن ثم فإن الحكم الذي يصدر في جلسة
سرية يشويه البطلان لمخالفته للنظام العام وهو ما كفته المحكمة الإدارية العليا بقولها
(ولما كان الثابت من الإطلاع على النسخة الأصلية للحكم أنه صدر بالجلسة السرية
المنعقدة في ٢٥ من مارس ١٩٧٢ ولم تزيل هذه النسخة بما يفيد أنه نطق به في جلسة
علنية، وكذلك فقد ورد بمحضر الجلسة المذكورة أن الجلسة كانت سرية، وإن المحكمة
كانت قد أرجأت النطق بالحكم في جلسة سابقة إلى هذه الجلسة وإذ تقتضي المادة "١٦٩"
من الدستور بأن النطق بالحكم يكون في جلسة علنية، كما تقتضي المادة "١٧٤" من
قانون المرافعات بأن ينطق القاضي بالحكم بتلاوة منطوقه أو بتلاوة منطوقه مع أسبابه،
ويكون النطق به علانية وألا كان بطلاً، والبطلان في هذه الحالة من النظام العام لتعلقه
بذات الوظيفة القضائية لمرافق القضاء وما يقتضيه لصن إدارتها، متى كان ذلك، وكان
الثابت من الإطلاع على النسخة الأصلية للحكم ومحضر الجلسة أن الحكم صدر في
جلسة سرية، فإنه يكون بطلاً ويكون نفي الطعن عليه من هذا الوجه في محله)^(١)

(د) تناقض منطوق الحكم مع أسبابه

يبني منطوق الحكم على أسبابه أو بمعنى آخر أسباب الحكم هي التي تؤدي إلى
منطوقه ومن ثم يتعين أن تتفق أسباب الحكم مع منطوقه وإلا شاب الحكم البطلان ومثال
ذلك إذا أشارت أسباب الحكم في المحاكمات القضائية إلى إدانة المخالف وجاء منطوقه
ببرأته ويسقط عنه كل جزاء، وهو ما أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا بقولها (أن
الحكم المطعون فيه وإن كان قد أنهى بحق إلى إدانة المطعون ضده في المخالفات التي
أسندت إليه بتقرير الاتهام، إلا أنه أخطأ في تطبيق القانون وتوليده عندما قضى ببراءة
المذكور، إذ أن ما أثبتته الحكم المطعون فيه من إدانة المطعون ضده يتناقض مع النتيجة
التي أنهى إليها، قد كان يتعين على المحكمة التأديبية وقد استخلصت إدانة المطعون
ضده، أن توقع عليه الجزاء الذي يتناسب عدلاً وقانوناً مع ما ثبت في حقه، وغني عن

(١) مجموعة القواعد القانونية التي أرستها المحكمة الإدارية العليا المراجع السابق ص ١١٢٤

القول أن مرض زوجة المطعون ضده على النحو الذي أثبتته أو عدم سبق توقيع جزاءات عليه طوال مدة خدمته، إن صح أن يكون ذلك سبباً لتخفيف العقوبة فإنه لا يسوغ الاستثناء إليه للحكم ببراءة المخالف من الذنوب الإدارية التي ثبتت في حقه^(١)

(هـ) تناقض المنطوق والأسباب بين مسودة الحكم ونسخته الأصلية

لكنت المحكمة الإدارية العليا على أن التناقض في المنطوق والأسباب بين مسودة الحكم ونسخته الأصلية يؤدي إلى بطلان الحكم، وذلك لأن المسودة هي التي تمت المدونة على أساسها وما ورد فيها من منطوق وأسباب هي التي ارتضاها من مصدر حكماً في الدعوى فإذا جاءت النسخة الأصلية بأسبابها ومنطوقها مناقضة تماماً للمسودة فإن الحكم يكون باطلاً إذا لم يعد ظاهراً أيهما هو الذي حكمت به المحكمة، ومن ثم يتعين على محكمة الطعن الحكم ببطلان الحكم المطعون فيه وإعلانه إلى المحكمة التي أصدرته لتقضي في الدعوى من جديد.

(و) عدم توقيع رئيس المحكمة على نسخة الحكم الأصلية

من المسلم به فقهاً وقضاءاً أن العبرة في الحكم هي بنسخته الأصلية التي يحررها للكتب ويوقع عليها القاضي وتحفظ في ملف الدعوى وتكون المرجع في أخذ الصورة للتنفيذ وفي الطعن عليه من ذوي الشأن، ولكي يكون للحكم وجود قانوني وحجة بما أشتمل عليه من منطوق وأسباب معاً يجب أن يكون موقعاً عليه من القاضي الذي أصدره وإلا كان عبارة عن ورقة تحمل بيانات لا قيمة لها قانوناً ومن ثم فإن المحكمة الإدارية العليا أرست المبدأ القانوني بأن (عدم توقيع رئيس المحكمة لنسخة الحكم الأصلية التي يحررها للكتب يجعل هذا الحكم باطلاً بطلاناً جوهرياً ينحدر به إلى درجة الانعدام، ويترب على ذلك أنه لا يجوز لمحكمة الطعن بعد أن تبين لها بطلان الحكم المطعون فيه لعدم توقيعها أن تنصدي لنظر موضوع الدعوى لما يمثله ذلك من إخلال جسيم بإجراءات التقاضي وتقويت لدرجة من درجته، ومن ثم يتعين على محكمة

(١) حكم الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٧٢ لسنة ١٤ ق عليا بجلسة ١٩٧٦/٥/٢٢ مجموعة أحكام السنة

الوليد وعشرون المبدأ رقم ٦٣ - ١٧٤

الطعن أن تقضي ببطلان الحكم المطعون فيه وإعلانه إلى المحكمة التي أصدرته لنظر الدعوى من جديد^(١)

(ع) عدم توقيع أعضاء الهيئة

تنص المادة (١٧٥) من قانون المرافعات المدنية والتجارية - باعتباره للقانون الذي يطبق على المنازعات الإدارية فيما لم يوجد به نص في قانون مجلس الدولة - على أن (يجب في جميع الأحوال أن تودع مسودة الحكم المشتملة على أسبابه موقعة من الرئيس ومن القضاة عند النطق بالحكم وإلا كان الحكم باطلاً، ويكون المتسبب في البطلان ملزماً بالتعويض إن كان له وجه).

لذلك يجب أن يحمل الحكم توقيعات أعضاء المحكمة التي أصدرته باعتبارها قد طلعت على ملف الدعوى كاملاً واشتركت في تسطير أسباب الحكم بما يوحى بصن تطبيق العدالة، وإذا لم يوقع القضاة على الحكم الصادر فإن ذلك يهوى بالحكم إلى مرتبة البطلان، وهو ما أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا بقولها (ومن حيث أنه إذا كان يجب تسيب الأحكام بقصد به حمل القضاة على ألا يحكموا على أساس فكرة مبهمة لم تستبين معالمها وأن يكون الحكم دقماً نتيجة أسباب معينة محدودة مفاهيمها وجرت على أساسها المدولة بين القضاة قبل النطق به وذلك لا يدل عليه سوى توقيع أعضاء الهيئة التي أصدرت الحكم على مسودته المشتملة على أسبابه، فمن هذا التوقيع يبين أنهم طالعوا الأسباب وتلقاها فيها وأقروا على الوضع الذي أثبتت به في المسودة، ولا يقضي عن هذا الإجراء توقيعهم على الورقة المتضمنة منطوق الحكم وحده متى كانت منفصلة عن الورقة المشتملة على أسبابه، وعلى ذلك فإن توقيع أحد أعضاء الهيئة التي أصدرت الحكم على مسودته المشتملة على أسبابه دون باقي الأعضاء كما هو الحال في الحكم المطعون فيه لا يرقم دليلاً على أن المدولة استقرت على اعتماد أسباب الحكم كما ثبت في المسودة، ومن حيث أن المادة (١٧٥) المشار إليها قد رتبت على ما تقدم

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٧٨/٥/٢١

اعتبار الحكم باطلاً من ثم يتعين القضاء بإلغاء الحكم المطعون فيه لثبوت بطلانه وإعادة الدعوى إلى محكمة القضاء الإداري لتقضي فيه من جديد دقرة آخر^(١)

كما أكدت المحكمة الإدارية العليا على أن توقيع مسودة الحكم من عضوين فقط في دقرة ذات تشكيل ثلاثي يترتب عليه بطلان الحكم بطلاناً يتصل بالنظام العام^(٢)

(ط) توقيع عضو رابع في دقرة ثلاثية

نصت المادة (١٦٧) من قانون المرافعات على أنه (لا يجوز أن يشترك في المدولة غير القضاة الذين سمعوا المرافعة إلا كان الحكم باطلاً).

وفقاً لصراحة النص لا يجوز أن يشترك في المدولة وإصدار الحكم والتوقيع عليه غير القضاة الذين سمعوا المرافعة، ومن ثم فإن توقيع عضو رابع رغم ثلاثية تشكيل المحكمة يشير إلى تأثيره في صدور الحكم مما يعرض الحكم للبطلان إعمالاً للنص المادة (١٦٧) مرافعات سالفة الذكر.

(غ) عدم صلاحية أحد قضاة المحكمة

قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه (متى ثبت أن أحد أعضاء الهيئة التي أصدرت الحكم لحق به شيب من أسباب عدم صلاحية لنظر الدعوى، فإن الحكم يكون باطلاً ومخالفاً للنظام العام ويتعين لذلك القضاء بإلغاء الحكم وإعادة القضية لمحكمة القضاء الإداري لنظرها من جديد، ولا ترى المحكمة الأخذ بما ذهب إليه السيد المفوض في تقريره من أن المحكمة الإدارية العليا تتصدى في هذه الحالة لنظر موضوع الدعوى ذلك لأن الحكم المطعون فيه قد شابهه بطلان جوهري ينحدر به إلى درجة الانعدام بسبب عدم صلاحية أحد أعضاء الهيئة لنظر الدعوى، فإنه يتمتع على المحكمة الإدارية العليا التصدي لنظر موضوع الدعوى لأن ذلك يعتبر بمثابة نظر الموضوع لأول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا وينطوي على إخلال جسيم بإجراءات التقاضي وتقويت لدرجة من درجته، لأن شرط التصدي أن يكون الحكم صائراً من هيئة مشكلة تشكيلاً

(١) حكم الإداري العليا في الطعن رقم ١١٧٧ لسنة ٢٠ ق عليا بجلسة ١٩٧٧/٦/١٩ مجموعة أحكام السنة

الثانية والعشرين ص ٩٤

(٢) مجموعة المبادئ القانونية التي أرستها المحكمة الإدارية العليا في الفترة من ١٩٦٥ إلى ١٩٨٠ الجزء

الثاني سنة ١٩٨٢ ص ١١٤ وما بعدها.

صحيحاً ولم يتم بأحد أعضائها سبب من أسباب عدم الصلاحية لنظر الدعوى الأمر الذي يبين معه إعادة القضية للفصل فيها مجدداً من دائرة أخرى من دوائر محكمة القضاء الإداري^(١)

ويمكن تحديد أسباب عدم صلاحية القاضي لنظر الدعوى والحكم فيها إلى ما تضمنته المادة (١٤٦) من قانون المرافعات بقولها (يكون القاضي غير صالح لنظر الدعوى ممنوعاً من سماعها ولو لم يرد له أحد الخصوم في الأحوال الآتية) :-

١. إذا كان قريباً أو صهراً لأحد الخصوم حتى الدرجة الرابعة.
٢. إذا كان له أو لزوجته خصومة قائمة مع أحد الخصوم في الدعوى أو مع زوجته.
٣. إذا كان وكيلاً لأحد الخصوم في أعماله الخصوصية أو وصياً عليه أو قياً أو مظنونة ورثته له، أو كانت له صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة بوصفي أحد الخصوم أو بالقيم عليه أو بأحد أعضاء مجلس إدارة الشركة المختصة أو بأحد مديريها وكان لهذا العضو أو المدير مصلحة شخصية في الدعوى.
٤. إذا كان له أو لزوجته أو لأحد أقاربه أو أصهاره على علمود النسب أو لمن يكون هو وكيلاً عنه أو وصياً أو قياً عليه مصلحة في الدعوى القائمة.
٥. إذا كان قد أفتى أو ترفع عن أحد الخصوم في الدعوى أو كتب فيها ولو كان قبل اشتغاله بالقضاء، أو كان قد سبق له نظرها قاضياً أو خبيراً أو محكماً أو كان قد أدى شهادة فيها.

مضى توافرت أي من الحالات السالفة في أحد القضاء الذي يدخل في تشكيل المحكمة فإنه يتعين عليه أن يتحى عن نظر الدعوى وألا يشارك فيها، لأن عمله في مثل هذه الحالات باطل بحكم القانون حيث نصت للقرة الأولى من المادة (١٤٧) مرافعات على أنه (يقع باطلاً عمل القاضي أو قاضيه في الأحوال المتقدمة الذكر ولو بتفائق الخصوم) وهو ما أكتته المحكمة الإدارية العليا بقولها (عدم صلاحية عضو هيئة محكمة

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٧٠/٥/٢٢ في الطعن رقم ١٦٤ لسنة ١٢ ق عليا المبدأ

القضاء الإداري لنظر الدعوى إذا كان قد سبق أن أيدى رآيه كمفوض لدى المحكمة في دعوى سابقة أقامها نفس المدعى ضد ذات الوزارة المدعى عليها^(١)

ويقتصر هذا الحكم على القضاء فقط ومن ثم لا ينتقل هذا الأثر إلى مفوض الدولة رغم وجوده في ذات الدائرة التي أصدرت الحكم بصفته مفوض وليس قاضياً يختص بنظر الدعوى فلا يترتب على ذلك بطلان الحكم، لأن عمل المفوض هو مجرد رأياً استشارياً للمحكمة التي لها الحرية في الأخذ به أو طرحه^(٢)

وتختلف أسباب عدم صلاحية للقاضي للحكم في الدعوى عن ما يعرف ببرد القاضي، إذ أن أسباب الرد مقرررة لصالح الخصوم فلمهم الحرية في التمسك بها ورد القاضي أو التنازل عنها واستمرار القاضي في نظر الدعوى، على عكس أثر عدم الصلاحية المتمثل في بطلان الحكم وما يترتب عليه من إجراءات اشترك فيها للقاضي ومن ثم فلا يجوز للخصوم التنازل عن أسباب عدم الصلاحية^(٣) وعن كيفية رد قضاء مجلس الدولة :

نصت المادة (٥٣) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أنه (تسري في شأن رد مستشاري المحكمة الإدارية العليا القواعد المقررة لرد مستشاري محكمة النقض، وتسري في شأن رد مستشاري محكمة القضاء الإداري والمحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا، القواعد المقررة لرد مستشاري محاكم الاستئناف، وتسري في شأن رد أعضاء المحاكم الإدارية والمحكم التأديبية الأخرى للقواعد المقررة لرد القضاء)

ولقد أوردت المادة (١٤٨) مرافعات الأسباب التي يجوز رد لقاضي متى توافرت أحداها وهي :

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٦٨١ لسنة ١٦ ق على جلسة ١٩٧٦/٢/٢٩ قبيداً

رقم ٢٩ ص ٩٠

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٤١٥ لسنة ٣٢ ق على مجموعة مبادئ العليا لسنة الثلاثة

والثلاثون ص ٤١٣

(٣) د / أحمد السيد الصاوي (الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية) ص ١٢٣.

١. إذا كان له أو لزوجته دعوى مماثلة للدعوى التي ينظرها، أو إذا وجدت لأحدهما خصومة مع أحد الخصوم، أو لزوجته بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي ما لم تكن هذه الدعوى قد أقيمت بقصد رده عن نظر الدعوى المطروحة عليه.
٢. إذا كان لمطلقته التي له منها ولد أو لأحد أقاربه أو أصهاره على علمود النسب خصومة قائمة أمام القضاء مع أحد الخصومة في الدعوى أو مع زوجته ما لم تكن هذه الخصومة وقد أقيمت بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي بقصد رده.
٣. إذا كان أحد الخصوم خادماً له، أو كان هو قد اعتاد مؤاكلة أحد الخصوم أو ممتلكته، أو كان تلقى منه هدية قبيل رفع الدعوى أو بعده.
٤. إذا كان بينه وبين أحد الخصوم عدوة أو مودة يرجح معها عدم استطاعته الحكم بغير مؤل.

موعد تقديم طلب الرد :

يشترط لتقديم طلب الرد الآتي :

١. أن يقدم قبيل إيداء أي دفع أو دفاع في الدعوى.
٢. لا يقبل طلب الرد بعد افتعال باب المرافعة في الدعوى.
٣. كما لا يقبل طلب الرد إذا تقدم به نفس الخصم الذي سبق له طلب رد نفس القاضي في ذات الدعوى.
٤. إذا تعلق الرد بقاضي منتدب لإجراء من إجراءات الإثبات فيتعين تقديم الطلب خلال ثلاثة أيام من تاريخ نديه متى كان طالب الرد يعلم بقرار التندب أو أعلن به على أن تصب هذه المدة من تاريخ العلم بشرط أن يثبت طالب الرد عدم علمه بقرار التندب في حينه.

ولقد تضمنت هذه الشروط المادتان (١٥١ ، ١٥٢) مراقعات والمعدلان بالقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٢.

إجراءات طلب الرد

يتبع طالب الرد الإجراءات التالية :

١. يتم الرد بتقرير مكتوب بقلم كاتب المحكمة التي يتبعها القاضي المطلوب رده.

٢. يوقع الطالب الرد بنفسه أو بوكيل عنه بتوكيل خاص طلب الرد المشتمل على أسبابه والذي يرفق بتقرير الرد.

٣. إرفاق ما يؤيد طلب الرد من أوراق ومستندات.

٤. يودع طالب الرد خزينة المحكمة المختصة عند تقرير بالرد مبلغ مئتين وخمسين جنيهاً ولقد تضمنت المادة (١٥٣) مرافعات المستبلة بالقانونين رقمي ٩٥ لسنة ١٩٧٦ و ٢٣ لسنة ١٩٩٢ بيان هذه الإجراءات.

وعلى القاضي المطلوب رده أن يجب كتابة على وقائع الرد وأسبابه خلال الأيام الأربع التالية لإطلاعه على الطلب المقدم ضده وذلك أعمالاً لنص المادة (١٥٦) مرافعات.

أثر طلب الرد

نصت المادة (١٦٢) مرافعات المضافة بالقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٧٦ على بيان الأثر المترتب على تقديم طلب الرد بأنه وقف الدعوى الأصلية لحين الفصل في طلب الرد وذلك بقولها (يترتب على تقديم طلب الرد وقف الدعوى الأصلية إلى أن يحكم فيه، ومع ذلك يجوز لرئيس المحكمة نيب قاضي بدلاً من طلب رده) إذا فالأصل يتمثل في وقف نظر الدعوى المقدم طلب رد القاضي الذي يشترك في نظرها، إلا أن ذلك لا يمنع أن ينحى رئيس المحكمة هذا القاضي لحين الفصل في طلب رده ويندب آخر لنظر ذات الدعوى.

الحكم في طلب الرد

قد يحكم بقبول طلب الرد لتحقيق أسبابه وهنا فلا شيء يقع على عاتق مقدمه بينما قد تحكم المحكمة برفض طلب الرد أو بسقوط الحق فيه أو بعدم قبوله أو بتنازل مقدمه عنه.

ومتى توافرت لياً من هذه الحالات يحكم على طالب الرد بغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تزيد على ألف جنيه بالإضافة إلى مصادرة الكفالة التي أودعها عند تقرير طلب الرد أمام قلم كتاب المحكمة.

ويمكن أن تصل الغرامة إلى مبلغ ألف وخمسمائة جنيه إذا كان طلب الرد قسيم على الحالة الرابعة والأخيرة المنصوص عليها في المادة (١٤٨) مرافعات والتي تتمثل

في (إذا كان بينه وبين أحد الخصوم عدوة أو مودة يرجح معها عدم استطاعته الحكم بغير ميل).

كما تتعدد الغرامة بتعدد القضية المطلوب ردهم على أنه يعفى من الغرامة مقدم الطلب في حالتين :

الحالة الأولى : إذا تنازل عن طلب الرد في أول جلسة لنظره.

الحالة الثانية : إذا تنحي بالفعل للقاضي المطلوب رده أو تم نقله أو انتهت خدمته وهو ما تضمنته المادة (١٥٩) من قانون المرافعات.

بهذا نكون قد انتهينا من أسباب بطلان الحكم الصادر في المنازعة الإدارية ولكن قبل الانتقال إلى موضوعاً آخر رأينا أن نعرض لبعض المبادئ العملية التي أرسنها المحكمة الإدارية العليا بشأن بعض الموضوعات الهامة والأكثر شيوعاً أمام محاكم مجلس الدولة.

بعض المبادئ التي أرسنها المحكمة الإدارية العليا

في الموضوعات المختلفة

١. البدلات :

(أ) بدل الإقامة :

قررت المحكمة الإدارية العليا بأحقية موظفي الدولة وعمالها في المحافظات التي تبعد عن موطنهم الأصلي في صرف بدل إقامة وذلك بقولها (أن الحكمة التشريعية التي أملت تقرير هذا البديل ظاهرة وهي تشجيع الموظفين والعمال على العمل في هذه المحافظات النائية وتعويضهم عما يلحقون من مشقة بسبب ظروف الإقامة فيها، بيد أن من كان موطنه الأصلي إحدى المحافظات المذكورة لا يحتاج للعمل فيها من التشجيع القدر الذي يحتاجه الغريب عنها، ولا يلقي فيها من مشقة بسبب ظروف الإقامة القدر الذي يلقاه ذلك الغريب، ولذلك خفض البديل لمن كان موطنه الأصلي أحد المحافظات المشار إليها بمقدار النصف وفي ضوء هذه الحكمة يتحدد المقصود بمن كان موطنه الأصلي إحدى هذه المحافظات فهو الموظف أو العامل الذي يعتبر أصلاً من أبناء

المحفوظات الميينة ولو كان قد غادرها وأقام في غيرها لأن مغادرته لها لا تقطع
وشائج القرابة وروابط الدم بينه وبين أفراد عشيرته في محافظته الأصلية^(١)

(ب) بدل الاغتراب

لكنت المحكمة الإدارية العليا على أحقية موظفي التربية والتعليم الذين يعملون
بالخارج في معاملتهم مالياً معاملة نظراتهم من رجال السلك السيلسي من حيث بدل
الاغتراب ومرتب الزواج وخلافه إصلاً لما تضمنته للقرار الجمهوري رقم ٨١ لسنة
١٩٥٦ وما نص عليه قرار مجلس الوزراء الصادر في ١٨/٧/١٩٥٥ ومن ثم لا يجوز
التوسع بإضافة طوائف أخرى لم ينص عليها في هذين القرارين وهو ما أشارت إليه
المحكمة الإدارية العليا بقولها (إن مجلس الوزراء وفق بجلسته المنعقدة في
١٨/٧/١٩٥٥ بناء على المذكرة المرفوعة إليه من وزارة التربية والتعليم على أن
يعامل موظفوا وزارة التربية والتعليم بالخارج من الفنيين والإداريين (بالكلر العالي)
معاملة نظراتهم من رجال السلك السيلسي، كما يعمل الموظفون الكتائبيون بمكتب
البعثات معاملة أمناء المحفوظات وذلك من حيث بدل الاغتراب ومرتب الزواج وإعانة
غلاء المعيشة وفرق خفض الجنيه ومن ثم فلا يجوز إضافة طوائف أخرى إلى تلك التي
حددها القرار الجمهوري المشار إليه حصراً وخصها دون سواها بالمعاملة المالية التي
تضمنها حتى ولو توافرت في رجالها ذات الحكمة التي من أجلها تقررت هذه المعاملة
الخاصة لنوبيها وهي ضرورة توفير المظهر الحسن والحياة الكريمة للموظف الذي يمثل
بلده بالخارج، لأن تقرير ما إذا كانت الوظيفة تتطلب أعباء مالية معينة، وما إذا كان من
المصلحة تبعاً لذلك أن يتمتع شاغلها بالمعاملة المالية الممتازة هو أمر متروك لتقديره
للسلطة المختصة التي تملك ذلك قانوناً كما أن من المسلم به قانوناً أنه لا يجوز في
المسائل المالية التوسع في تفسيرها والتفليس عليها)^(٢)

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٤٤١ لسنة ١٣ ق على بتاريخ ١٩٧٠/٦/٧ بقاعدة
رقم ٦٢ من ٤٠٥ حكماً الصادر في الطعن رقم ٢٨٤ لسنة ١٦ ق على جلسة ١٩٧٤/١/٢٧ بقاعدة رقم
٥٥ من ٢١٢، حكماً الصادر في الطعن رقم ٢٥٣ لسنة ١٩ ق على جلسة ١٩٧٩/٥/٦ بقاعدة رقم ٢٤ من
١١٠.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٢٠٤ لسنة ٨ ق على جلسة ١٩٦٦/١٠/٣٠ بقاعدة
رقم ٣ من ١٦، حكماً الصادر في الطعن رقم ١٣٣٠ لسنة ٨ ق على جلسة ١٩٦٧/١١/٥ بقاعدة رقم ٨
من ٤٠.

(ج) بدل السفر

يتعين أن تكون المهمة التي يتم إيفاد العامل للقيام بها ضرورية للحكومة حتى يستحق بدل السفر وهو ما قرره المحكمة الإدارية العليا في العديد من أحكامها منها (أن إن وزارة الداخلية للمدعي بالسفر لقادة سيارة حكومية لا يضيف على مهمته طبيعة المهمة العادية التي يصرف عنها بدل السفر إذ أن القول بذلك من شأنه أن يربط حتماً على للصفة الحكومية للسيارة أن الخدمة كانت حتماً ضرورية للحكومة على حين أنه لا تلازم بين الأمرين بداهة، والواضح من عبارة المادة ١٦ من لائحة بدل السفر أن العبارة أولاً وأخيراً في تحديد طبيعة المهمة العادية التي يصرف عنها بدل السفر أن تكون الخدمة ضرورية للحكومة^(١))

(د) بدل تفرغ للمهندسين

نصت المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم ٦١٨ لسنة ١٩٥٧ على أنه يشترط لمنح بدل تفرغ للمهندسين أن يتوافر الآتي :

١. أن يكون المهندس مشتغلاً بصفة فعلية في أعمال هندسية بحتة.
٢. وأن يشغل وظيفة هندسية مخصصة في الميزانية لمهندس.

ومن ثم لا يكفي الحصول على المؤهل الجامعي "بكالوريوس هندسة" والتقدم بنقابة المهندسين لاستحقاق بدل التفرغ. بل يجب توافر الشرطين السابقين بالإضافة إلى ذلك وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقولها (أن مؤدي نص المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم ٦١٨ لسنة ١٩٥٧ بشأن بدل التفرغ للمهندسين - أنه لا يكفي لاستحقاق بدل تفرغ أن يكون المدعي حاصلًا على لقب مهندس من نقابة المهن الهندسية بل يجب أن يكون مشتغلاً بصفة فعلية بأعمال هندسية بحتة وشاغلاً لوظيفة هندسية مخصصة في الميزانية لمهندسي، ولثبت أن هذين الشرطين قد تخلفا في حق المدعي، فهو لا يشغل وظيفة هندسية مخصصة في الميزانية لمهندس وإنما يشغل وظيفة (مفتش معامل) من الدرجة الثالثة العادية وهي بطبيعتها ليست وظيفة مهندس وعملها ليس عملاً هندسياً بحتاً ومن ثم فإن المدعي لا يستحق بدل تفرغ بالانطباق لقرار رئيس الجمهورية سالف الذكر)^(٢)

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسته ١٩٦٥/١١/٢٨ في الطعن رقم ٨٣ لسنة ١٠ ق على القاعدة رقم ١٠ من ٩٢، حكما في الطعن ٣٢٨ لسنة ١٨ ق على الصادر بجلسته ١٩٧٧/٢/٦ بقاعدة رقم ٢٢ من ٢٧ ، حكما الصادر في الطعن رقم ٧٠٢ لسنة ١٦ ق على بتاريخ ١٩٧٨/٤/٩ بقاعدة رقم ٢٣ من ١٠٩.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٩٩، لسنة ١٤ ق على بجلسته ١٩٧١/١١/٢٨ بقاعدة رقم ٨ من ٣٨.

(هـ) الحرمان من المرتب

نفرد هنا بين حالتين

الأولى : الحرمان من المرتب نتيجة لانقطاع العامل عن عمله لا يتطلب إجراء تحقيق إداري لأن الحرمان هنا يتفق وأحكام القانون والتي تشير إلى أن المرتب مقابل العمل ومن ثم لا يستحق العامل أجر عن الأيام التي انقطع فيها عن العمل وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقولها (أن حرمان الموظف من مرتبه عن أيام انقطاعه عن العمل دون مبرر يكفي فيه أن يثبت انقطاع الموظف عن العمل وليس هناك في هذا الصدد سبيل محدد لإثبات الانقطاع ومن ثم فإن التحقيق الإداري ليس شرطاً لازماً إلا حيث تتجه إدارة الجهة الإدارية إلى مساعلة الموظف تأديبياً عن هذا الانقطاع بغية مجازاة الموظف ومن ثم فليس هناك ما يمنع من حرمانه من مرتبه عن مدة انقطاعه إعمالاً لحكم المادة (٤٩) من قانون العاملين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ما دام هذا الانقطاع ثابتاً ولو بغير تحقيق^(١))

الحالة الثانية : هي الحرمان من المرتب كجزء تأديبي : وهذا يتطلب إجراء تحقيق إداري مع الموظف أو العامل لإثبات المخالفة التي ارتكبها وذلك لأن هذه العقوبة تلحق به من الأضرار المادية والأدبية لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا بأن (حرمان المدعى من رتبته ولم يثبت أن له مورد رزق أخر يترتب عليه ضرر مادي محقق إذ أن الراتب هو مورد رزقه فكان حرمان الجهة الإدارية من رتبته يصيبه حتماً بضرر مادي محقق هذا بالإضافة إلى الأضرار الأدبية التي تتمثل في الآلام النفسية التي أصابته بسبب توقيف مثل هذا الجزاء عليه بغير مقتضى)^(٢)

و- المرتب وإلغاء قرار الفصل :-

إذا قضت المحكمة بإلغاء قرار الفصل فلا يترتب على ذلك عودة مرتب الموظف تلقائياً لأن المرتب مقابل العمل ومن ثم قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "إلغاء قرار الفصل لا يترتب عليه أن يعود للموظف حقه في المرتب تلقائياً بل إن ذلك

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١١٣٥ لسنة ١٣ ق عليا بجلسة ١٩٧١/٤/٣ قاعدة رقم ٣٤ ص ٢٢٢.

(٢) حكم الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٤١٩ لسنة ١٥ ق عليا بجلسة ١٩٧٠/٤/١٨ قاعدة رقم ٤٦ ص - ٢٩.

يخضع لاعتبارات أهمها أن هذا الحق يقابله واجب وهو أداء العمل الذي حيل بين الموظف وبين أدائه كما حرمت منه الجهة الإدارية بالفصل ، ومتى كان ذلك فإن الحكم للورثة بمرتب مورثهم خلال فترة الفصل بمقولة أن ذلك مترتب على عدم مشروعية القرار يكون على غير أسس سليم من القانون ^(١) .

إذا كان هذا الحكم لا يعطي للموظف المفصول الحق في مرتبه عن مدة الفصل طالما تم إلغاء قرار فصله إلا أن المحكمة الإدارية العليا أعطت لذلك الموظف الحق في التعويض عن ذلك القرار بقولها " أن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن الحق في المرتب لا يعود تلقائياً كثر من آثار إلغاء قرار الفصل بل يكون للموظف المقضي بإلغاء قرار فصله أن يرجع إلى الجهة الإدارية بالتعويض عن هذا القرار للبطلان إذا توفرت عناصره ومقوماته " ^(٢) .

ع- إجراءات وضع تقارير الكفائية :-

تخضع تقارير الكفائية لسلسلة من الإجراءات يجب إتباعها كضمانة جوهرية للعاملين وإلا وقع تقرير الكفائية باطلاً وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بقولها " أن المادة (٢٩) من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ تنص على أن " يخضع لنظام التقارير السنوية جميع العاملين لغاية وظائف الدرجة الثالثة وتقدم هذه التقارير عن كل سنة ميلادية خلال شهرين يناير وفبراير من السنة التالية ، ويكون ذلك على أسس تقدير كفائية العامل بمرتبة ممتاز أو جيد أو متوسط أو دون المتوسط أو ضعيف وتعد هذه التقارير طبقاً للأوضاع التي تحددها اللائحة التنفيذية " كما نص القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ في الفقرة الثانية من المادة (الثانية) منه على أنه " إلى أن يتم وضع اللوائح والقرارات المعمول بها في شئون الموظفين والعامل قبل العمل بهذا القانون سارية فيما لا يتعارض مع أحكامه ٠٠٠٠٠ ويقدم التقرير السنوي عن الموظف من رئيسه المباشر ثم يعرض على المدير المحلي ورئيس المصلحة اللذين لهما الحق في الموافقة أو إدخال تعديل

^(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٥٧١ لسنة ٧ ق عليا بجلسة ١٩٦٦/١٢/١٧ بقاعدة

رقم ٤٠ ص ٣٩٥

^(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقمي ٧٤٣ ، ٧٤٨ لسنة ٩ ق عليا بجلسة ١٩٦٦/١١/٥ بقاعدة رقم ٥ ص ٣٠

على تقدير الرئيس المباشر، ثم يعرض على لجنة شئون الموظفين لتقدير درجة الكفاية التي يستحقها الموظف ويكون تقديرها نهائياً، وأنه يجب أن يمر التقرير بكافة هذه المراحل التي تعتبر ضمانة جوهرية للعاملين لا يسوغ إهدارها وإلا وقع بإطلاء^(١)

ويقصد بالرئيس المباشر الذي يتولى وضع تقرير كفاية الموظف هو الرئيس القائم بالعمل فعلاً وقت إعداد هذا التقرير ومن ثم لا يعهد بوضع التقرير إلى رئيس سابق لم يعد مختصاً بشيء من واجبات تلك الوظيفة وهو ما أرسته المحكمة الإدارية العليا بقولها "إن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن الرئيس المباشر المنوط به وضع تقرير كفاية الموظف، هو الرئيس المباشر القائم بالعمل فعلاً وقت إعداد التقرير، وذلك بغض النظر عن طول أو قصر المدة التي قضاها في وظيفته^(٢) وكذلك حكمها المتضمن "أن قانون نظم موظفي الدولة إذ قضى أن يضع التقرير السري عن الموظف رئيسه المباشر، فإن هذا الخطاب إنما ينصرف إلى من يشغل وظيفة الرئيس المباشر للموظف حين يعد التقرير، ولا يعهد بوضع التقرير إلى رئيس سابق لم يعد مختصاً بشيء من واجبات تلك الوظيفة، وإن شرف علي الموظف خلال السنة التي يوضع عنها التقرير كلها أو أكثرها"^(٣)

"تقدير كفاية العامل المريض :-

يرتبط تقدير كفاية العامل - الموظف - بقيامه بالعمل خلال فترة زمنية معينة ومن ثم إذا ثبت مرض هذا العامل مما أعجزه عن القيام بالعمل المسند إليه أو إذا صدر من الجهة الإدارية قرار بوقفه عن العمل فإن محل تقدير كفاية هذا العامل لا وجود له مما يجعل التقدير الصادر من الجهة الإدارية مشوب بعيب مخالفة للقانون ويهوى به إلى العدم، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقولها "الأصل أن التقارير التي توضع عن الموظفين لتقدير كفاءتهم في خلال مدة معينة إنما تستهدف أساساً تقييم أعمالهم في

(١) حكم الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٤٠٨ لسنة ١٤ ق عليا بجلسة ١٩٧٤/١٢/١٥ القاعده رقم ١٩ ص ٥٤

(٢) حكم الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٤١٨ لسنة ١٦ ق عليا بجلسة ١٩٧٤/٢/١٠ القاعده رقم ٦١ ص ١٢٠

(٣) حكم الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٢٠٥ لسنة ١٧ ق عليا بجلسة ١٩٧٨/٤/٢٢ القاعده رقم ٢٢ ص ١١٨

خلال هذه الفترة والحكم عليها وعلى كفاية الموظف من خلالها فإذا ثبت أن الموظف لم يود عملاً في الفترة التي وضع التقرير خلالها لأمر خارج عن إرادته كمرض أقعده عن العمل أو قرار صدر بوقفه عن العمل طوال هذه المدة فإنه يتمتع على جهة الإدارة أن تضع عنه تقارير في خلال هذه المدة إذ ليس ثمة أعمال يكون قد أداها لأن تكون محلاً للتقييم^(١).

كما أكتت المحكمة الإدارية العليا بعدم جواز تقدير كفاية الموظف بدرجة ضعيف بسبب مرضه وذلك بقولها " إن القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ لم يرتب على مرض الموظف النزول بكفايته والخط منها إلى درجة ضعيف ، هذا الانقصاص الذي يؤثر كثيراً مباشراً في ترقية وعلاوته فيؤدي إلى حرمانه من أول علاوة دورية مع تخفيضه في الترقية في السنة التي قدم عنها التقرير على ما تنص به المادة (٣١) ويرتب في النهاية فصله من الخدمة إذا قدم عنه تقرير ثالث بدرجة ضعيف وفقاً لحكم المادة (٣٢) وبناء عليه فإن الخروج على مقتضى هذه الأحكام والهبوط بكفاية للموظف إلى درجة ضعيف بسبب مرضه أمر يخالف حكم القانون^(٢) "

*تقدير كفاية العامل المنتدب والمعار :-

إن الجهة المختصة بتقدير كفاية العامل في حالة الإعارة أو التنب هي تلك الجهة التي يتبعها ولو كان معاراً أو منتدباً لجهة أخرى ، إلا أن المادة (٣٠) من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ جاء نصها بأنه يجب الحصول على تقرير عن مستوى أداء كل عامل معار داخل الجمهورية أو منتدب من الجهة المعار أو المنتدب إليها إذا طالبت مدة الإعارة أو الانتداب عن ثلاثة شهور .

وهذا النص يعطى للجهة المنتدب إليها العامل أو المعار إليها حق وضع تقرير عن تقدير كفايته خلال فترة التنب أو الإعارة ، إلا أن ذلك يثير السؤال التالي :- هل يتم تقدير كفاية العامل بقرنين وما هو التقدير الذي يعمل به في الترقية ومنح العلاوات وخلافه ؟

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٨٤٣ لسنة ٩ ق عليا بتاريخ ١٩٦٦/٢/٢١ قاعدة

رقم ٥٣ صـ ٤٢٧

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٤٩٠ لسنة ١٢ ق عليا بجلسة ١٩٦٨/٣/١٦ المبدأ

رقم ٨٩ صـ ٦٨٠

إجابة المحكمة الإدارية العليا على ذلك بقولها "من حيث إنه يستفاد من مقتضى عبارة هذا النص إنه قد أوجب على الجهة المعار أو المنتدب إليها العامل تقديم تقرير عن مستوى أدائه لجهة عمله الأصلية إذا طالت مدة الإعارة أو النذب عن ثلاثة شهور ولا مناحة في أن التقرير عن مستوى أداء العامل الولود في هذا النص يختلف عن التقرير السنوي المعنى بحكم المادة (٢٩) من القانون ذاته ولا يقتنى عنه ذلك أن وضع التقارير السنوية عن كفاية العامل تختص به وفقاً للأصل العام المتقدم ذكره لجنة شئون العاملين بجهته الأصلية للاعتبارات السالف إيضاحها ، ومن ثم فإنه إذا كانت نية الشارع قد توجهت إلى الخروج عن هذا الأصل العام للنص صراحة على اختصاص الجهة المعار أو المنتدب إليها العامل بوضع التقرير السنوي عن كفايته وإنما كل الذي عناء الشارع صعباً يتضح من مفهوم نص المادة (٣٠) المشار إليها هو تكليف الجهة المعار أو المنتدب إليها العامل بتقديم تقرير عن مستوى أدائه خلال فترة الإعارة أو النذب إلى جهته الأصلية لتسترشد به في وضع تقريرها السنوي عن كفايته (١)

تقدير كفاية العامل المنقول :-

إذا كانت الجهة التي تختص بوضع تقرير تقدير كفاية العامل المنتدب أو المعار هي الجهة التي يتبعها أصلاً ، إلا أن الوضع يختلف بالنسبة لحالة النقل حيث تختص الجهة المنقول إليها العامل بوضع تقرير كفايته وهو ما أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا بقولها أن نص المادة (٣٠) سالف الذكر تعرض لحالتي النذب والإعارة " ومن ثم لا يجوز قياس حالة النقل على أي من هاتين الحالتين وعلى ذلك فإن الجهة التي تختص قانوناً بوضع التقرير السري عن أعمال الموظف المنقول هي الجهة الأخيرة التي يتبعها الموظف حتى ولو قضى فيها مدة نقل عن ثلاثة أشهر إذ أن رؤساء في الجهة المنقول إليها لا يعتمدون في تكوين عقيدتهم عن كفايته على مجرد المعلومات الشخصية فقط بل يعتمدون أيضاً على ما هو ثابت في أوراق ملف خدمته وهو ما سبق أن قضت به هذه المحكمة بأن رفضت قياس حالة النقل على حالة النذب المنصوص عليها (٢)

بهذا نكون قد انتهينا من دراسة الفصل الأول من الباب الثاني وهو القسم القضائي لمجلس الدولة ، وننتقل الآن لدراسة القسم الإداري في الفصل الثاني من هذا الباب .

(١) حكم الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٦٩١ لسنة ١٥ ق على بيطعة ١٩٧٣/١٢/٢٣ الصادر رقم ٢٩ حـ ٦٨

(٢) حكم الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٧٨٠ لسنة ١٥ ق على بيطعة ١٩٧٣/١/٧ الصادر رقم ٢٤ حـ ٤٢

الفصل الثاني
القسم الاستشاري بمجلس الدولة

تمهيد :

كان مجلس الدولة يضم بالإضافة إلى القسم القضائي قسمين آخرين أحدهما للفتوى و الآخر للتشريع ، وذلك حتى صدور القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ الذي أدمج القسمين في قسم واحد أطلق عليه القسم الاستشاري للفتوى و التشريع ، وتبعه في ذلك قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ ، وقيل في تبرير ذلك أن الفتوى هي تطبيقاً للتشريع وأن من يمارسها يعد أقدراً على معرفة عيوب التشريع وأوجه إصلاحه ، وأن التشريع الجديد لا يكون كاملاً إلا إذا انضمت فيه خبرة الرأي إلى فن الصياغة ، كما أن من يتولى إعداد التشريع يكون أكثر إلماماً بقصد الشارع عند تفسيره والإفتاء بشأنه^(١).

وتابع قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ حيث أدمج القسمين معاً - الإفتاء والتشريع - تحت عنوان قسم الفتوى والتشريع^٢.

وبرر الفقه^(٣) هذا الاندماج أيضاً - على أسس الاتصال الوثيق بين القسمين لكون عمل كلا منهما يتعلق بالاستشارة، فالفتوى استشارة في الموضوع بإبداء الرأي فيه .

والتشريع استشارة في الشكل والصياغة. ومن ثم كان من نتيجة هذا الاندماج هو اشتراك القسمين في جمعية عمومية واحدة أطلق عليها الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.

وبما أن دور مجلس الدولة كهيئة استشارية للحكومة لا يقل أهمية عن دور كهيئة قضائية مخصصة بعد أن انتقلت إليه الاختصاصات التشريعية التي كانت تمارسها قبل إنشائه إدارة قضايا الحكومة.

لذلك رأينا تعرض بالدراسة للقسم الاستشاري بمجلس الدولة والذي يتمثل في قسمي الفتوى و التشريع مقسمين مجال الدراسة إلى مبحثين على النحو التالي :

(١) د. ماجد راجب الحلو " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ١٤٩

(٢) د. أنور رسلان " وسيط القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٣١١

المبحث الأول

قسم الفتوى

(أ) تكوين قسم الفتوى :-

يتكون قسم الفتوى من إدارات مختصة للعديد من الجهات المختلفة ، على أن يتولى رئاسة كل إدارة منها مستشار أو مستشار مساعد على الأقل وهو ما تضمنته الفقرة الأولى من المادة ٥٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بقولها "يتكون قسم الفتوى من إدارات مختصة لرئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والوزارات والهيئات العامة، ويرأس كل إدارة منها مستشار أو مستشار مساعد ويعين عدد الإدارات وتحدد دوائرها اختصاصاتها بقرار من الجمعية العمومية للمجلس " لذلك أصدرت الجمعية العمومية للمجلس قراراً حدد عدد إدارات الفتوى ودوائرها اختصاصاتها وذلك على النحو التالي:-

- إدارة لرئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء و المحافظات و إدارة التخطيط.
- إدارة لوزارة الداخلية ،- إدارة لوزارتي الخارجية والعدل ، إدارة لوزارة الحربية .
- إدارة لوزارة النقل البحري وللمواصلات العامة بالإسكندرية.
- إدارة لوزارة الإسكان والتشييد
- إدارة لوزارتي التعليم العالي والتربية والتعليم.
- إدارة لوزارتي الأوقاف وشئون الأزهر والشئون الاجتماعية .
- إدارة لوزارة الصحة.
- إدارة لوزارات القوى العاملة والثقافة والإعلام والسليحة .
- إدارة لوزارتي الخزانة والاقتصاد والتجارة الخارجية.
- إدارة لوزارة التموين والتجارة الداخلية.
- إدارة لوزارة الزراعة واستصلاح الأراضي والإصلاح الزراعي.

- إدارة لوزارة الري.

- إدارة لوزارتي الصناعة والبترول والثروة المعدنية والكهرباء .

- إدارة لوزارة النقل والمواصلات .

- إدارة لوزارة الإنتاج الحربي.

لذلك يتكون قسم الفتوى من هئتين

- الإدارات علي النحو السالف ذكره .

- لجان رؤساء الإدارات التي نصت عليها المادة ٦٠ من قانون مجلس الدولة

بقولها " يجتمع رؤساء الإدارات ذات الاختصاصات المتجانسة لهيئة لجان

يرأسها نائب رئيس المجلس المختص وتبين كيفية تشكيلها وتحديد دوائر

اختصاصها في اللائحة الداخلية "

- ب- اختصاصات قسم الفتوى:-

بما إن قسم الفتوى يتكون من إدارات مختلفة بالإضافة إلي العديد من اللجان

لذلك فإن للإدارات اختصاصات تميزها عن اللجان وذلك علي النحو التالي:-

اختصاصات إدارات قسم الفتوى :-

تختص إدارات الفتوى إعمالا للفقرة الثانية من المادة (٥٨) من قانون مجلس

الدولة بالآتي :-

١- إيداء الرأي في المسائل التي يطلب الرأي فيها من الجهات المبينة في الفقرة

الأولى " رئاسة للجمهورية - رئاسة مجلس الوزراء - الوزارات - الهيئات

العلمية".

٢- فحص التظلمات الإدارية .

* من له حق طلب الفتوى:-

وفقا لصراحة نص المادة السالفة فإن من له حق طلب الفتوى هو رئاسة

الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والوزارات والمحافظات ومن ثم فإن الطلبات

التي يتقدم بها الأفراد العاديين إلي إدارة الفتوى بشأن طلب الفتوى في مسألة

معينة يتم حفظه لأنه ليس من الأشخاص المنصوص عليهم في المادة السالفة

وفي النهاية تجدر الإشارة إلى أن الفتوى الصادرة عن هذه الإدارات غير ملزمة للجهة التي طلبتها ولا حجية لها أمام القضاء إذ أن طلب الفتوى أمرا يرجع تقديره إلى الجهة التي طلبته ومن ثم فإنها اختيارية من حيث طلبها وذلك في الكثير من الحالات إلا أن الفقرة الأخيرة من المادة ٥٨ من قانون مجلس الدولة نصت على حالات معينة يجب فيها اللجوء إلى إدارات قسم الفتوى للحصول على رأيها ومن ثم فإن الجهة الإدارية تلتزم بل ويتعين عليها طلب الفتوى وذلك بقولها "ولا يجوز لأية وزارة أو هيئة عامة أو مصلحة من مصالح الدولة أن تبرم أو تقبل أو تجيز أي عقد أو صلح أو تحكيم أو تنفذ قرار محكمين في مادة تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه بغير استفتاء الإدارة المختصة"

يتضح من ذلك النص أن المسائل التي يكون طلب الفتوى فيها إلزاميا تتعلق بالعقود "من حيث إبرامها أو قبولها أو إجارتها" أو التحكيم أو تنفيذ قرار محكمين أو الصلح في المنازعات التي تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه، وإذا كانت الجهة الإدارية تلتزم بطلب الفتوى في هذه المسائل إلا أنها غير ملزمة بالأخذ بها فهي إلزامية من حيث طلبها وجوزية من حيث العمل بها.

•• اختصاصات لجان رؤساء الإدارات:—

تقوم هذه اللجان بتوثيق الصلة و التعلون بين إدارات قسم الفتوى بهدف وحدة التطبيق القانوني لذلك نصت المادة ٦٠ من قانون مجلس الدولة على أن " يجتمع رؤساء الإدارات ذات الاختصاصات المتجانسة بهيئة لجان يرأسها نائب رئيس المجلس المختص و تبين كيفية تشكيلها و تحديد دوائر اختصاصها في اللائحة الداخلية"

و تختص هذه اللجان بإبداء الرأي في بعض الموضوعات الواردة في القانون على سبيل الحصر و التي تحال إليها من رئيس الفتوى و الواردة بجلاء في المادة ٦١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ و التي نصت على اختصاصات لجان رؤساء الإدارات وذلك بقولها " لرئيس إدارة الفتوى أن يحيل إلى اللجنة المختصة ما يرى إحالته إليها لأهميته من المسائل التي ترد إليه لإبداء الرأي فيها ، وعليه أن يحيل إلى اللجنة المسائل الآتية:—

أ- كل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة.

ب- عقود التوريد والأشغال العامة ، وعلى وجه العموم كل عقد يرتب حقوقاً أو التزامات مالية للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة أو عليها إذا زالت قيمته على خمسين ألف جنيه.

ج- الترخيص في تأسيس الشركات التي ينص القانون على أن يكون إنشائها بقرار من رئيس الجمهورية .

د- المسائل التي يرى فيها أحد المستشارين رأياً يخالف فتوى صدرت من إحدى إدارات قسم الفتوى أو لجانه . *

يتضح من ذلك النص أن الإحالة إلى اللجان لا تكون إلا من رؤساء إدارات الفتوى ومن ثم لا تملك الحكومة أو جهة الإدارة عرض الأمر مباشرة على تلك اللجان أو إحالته إليها.

وعن مدى إلزامية رأي هذه اللجان فهو نفس الأمر بالنسبة لفتوى الإدارات أي أنه غير ملزم حتى ولو كان يتعين أخذ الرأي في بعض المسائل ، إنما يبقى الأثر في عدم عرض الأمر على إدارات الفتوى أو تلك اللجان في المسائل التي ألوجب القانون أخذ الرأي فيها وهو أن إغفال ذلك يؤدي إلى بطلان للقرار الإداري الصادر من الإدارة لإغفاله الإجراء المتضمن أخذ رأي إدارات الفتوى أو اللجان بالرغم من عدم إلزامية الجهة الإدارية في الأخذ بمضمون هذه الفتوى.

ونتوه في النهاية بأن الفتوى الصادرة من إدارة قسم الفتوى أو لجانه فضلاً عن انتفاء صفة الأحكام القضائية عنها ، فإنها لا تعتبر كذلك قرارات إدارية لأنها ليست صادرة من الإدارة أي ليست إيصاحاً عن إرادتها بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين، وإنما هي صادرة من هيئات استشارية فيتمسح عليها ويمتد إليها هذا الطابع الاستشاري والذي من

شأنه عدم جواز الطعن فيها بدعوى الإلغاء أمام محكم القسم القضائي
بمجلس الدولة^(١)

• المفوضون لدى الوزارات والمصالح:-

إذا كان قسم الفتوى يتكون من إدارات الفتوى ولجان ورؤساء الإدارات ، فإنه
يوجد إلى جانب ذلك ما يعرف بالمفوضين لدى الوزارات والمصالح الحكومية
والذين يختصون بالآتي:-

١- دراسة الشئون القانونية للجهة المنتدب إليها.

٢- فحص التظلمات الإدارية الخاصة بهذه الجهات .

٣- متابعة ما يعم الجهات المندوبين للعمل بها أو ما يتعلق بمجلس الدولة لديها
من مسائل.

ويعتبر مفوض الدولة المندب للعمل برئاسة الجمهورية أو رئاسة مجلس
الوزراء أو الوزارات أو المحافظات أو الهيئات العامة ملحقاً بإدارة الفتوى
المختصة بشئون الجهة التي يعمل بها فعلى سبيل المثال إذا كان المفوض ملحق
بالعمل بوزارة الداخلية فإنه يتبع إدارة الفتوى لوزارة الداخلية وفي النهاية فإن
مفوضي الدولة المندوبين للعمل بهذه الجهات يشغلون درجة مستشار مساعد أو
نائب على الأقل وذلك إعمالاً لنص المادة ٥٩ من قانون مجلس الدولة والتي
نصت على أن "يجوز أن ينتدب برئاسة الجمهورية وبرئاسة مجلس الوزراء
وبالوزارات وبالمحافظات والهيئات العامة بناء على طلب رئيس الجمهورية أو
رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو المحافظين أو رؤساء تلك الهيئات
مستشارون مساعدون أو نواب للعمل كمفوضين لمجلس الدولة للاستعانة بهم في
دراسة الشئون القانونية والتظلمات الإدارية ومتابعة ما يعم رئاسة الجمهورية
ورئاسة مجلس الوزراء والوزارات والمحافظات والهيئات العامة لدى المجلس أو
ما للمجلس لديها من مسائل تدخل في اختصاصه طبقاً للقوانين واللوائح ، ويعتبر
المفوض ملحقاً بإدارة الفتوى المختصة بشئون الجهة التي يعمل فيها ".....

(١) د. محمود محمد حبيب - قضاء الإداري - المراجع السابق ص ٢٢٤

ولقد أملت الضرورة العملية تقرير نظم مفوض الدولة لدى الجهات الحكومية بعد أن طلبت تلك الجهات ندب أمثال هؤلاء الفنيين من أعضاء المجلس لما لهذا النظم من فوائد عديدة تتلخص في سرعة إنجاز الأعمال والمساهمة في حسن إعداد هؤلاء المفوضين إذ أنهم فضلاً عن خبرتهم القانونية فإنهم يترسون في الوقت ذاته على الأعمال الإدارية ويقيدون خبرة فيها حتى إذا عدوا إلى المجلس كانوا ليصير بأمور الإدارة وأكثر تفهماً لثقافتها وأوفر استعداداً لمعالجة المسائل القانونية بألق أوسع ونظر أشمل وأجدر على الموازنة بين المصلحة العامة والمصالح الفردية^(١)

المبحث الثاني

قسم التشريع

١- تشكيل قسم التشريع :-

يشكل قسم التشريع من أحد نواب رئيس مجلس الدولة وعدد كاف من المستشارين والمستشارين الماعدين ويلحق بهؤلاء نواب ومنتدبون ، ومن ثم يتولى رئاسة قسم التشريع نائب رئيس المجلس والذي يرأس كقاعة اجتماعات القسم ويحل محله عند غيابه أقدم المستشارين بقسم التشريع ، ويلتزم رئيس قسم التشريع بدعوة رئيس إدارة الفتوى المختصة - وليس رئيس قسم الفتوى - عند نظر التشريعات الخاصة بتلك الإدارة وهو ما نصت عليه المادة ٦٢ من قانون مجلس الدولة بقولها " يشكل قسم التشريع من أحد نواب رئيس المجلس ومن عدد كاف من المستشارين والمستشارين الماعدين ويلحق بهم نواب ومنتدبون . وعند انعقاد القسم يتولى رئاسته نائب رئيس المجلس وفي حالة غيابه أقدم مستشاري القسم ، وعليه أن يدعو رئيس إدارة الفتوى المختصة عند نظر التشريعات الخاصة بإدارته للاشتراك في المداولات ويكون له صوت معدود فيها، وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين " .

(١) د. سعد عصفور ، ود. محسن خليل " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٠٦

ب- لخصاص قسم التشريع :-

يقوم قسم التشريع بصياغة القوانين واللوائح ذات الصلة التشريعية وإعداد مشروعات القوانين إذ أن صياغة التشريع تعد من الأمور بالغة الأهمية في حياة هذا التشريع ويقفله وإذا كان دور الصياغة يتمثل في ترجمة مفهوم معين سبق اختياره فلن مدى دقة تحديد هذا المفهوم تحديدا جامعا مانعا كالتعريف المنطقي لا شك له تأثيره على هذا المفهوم نفسه ، وكمن من تشريع ولد معيب الصياغة فتألمت تفسيراته ولم يؤدي تطبيقه إلى إيراد الهفوف الذي رمى إليه ^(١) ، ومن ثم فإن صياغة القانون تعد من الأعمال الهامة والبعيدة الأثر ذلك أنه كلما كانت الصياغة متفكة مع إرادة المشرع ، كان القانون أجدر على تحقيق أهدافه ، ولهذا فإنه كلما تولى المختصون عمل الصياغة ، كلما كان ذلك أدعى إلى الوصول إلى قانون له من النتائج والآثار ما توخاه المشرع ^(٢)

وهو ما تضمنته المادة ٦٣ من قانون مجلس الدولة بقولها " على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أي قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذي صفة تشريعية أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته ، ويجوز لها أن تعهد إليه بإعداد هذه التشريعات " ويتضح من ذلك النص إن قسم التشريع يختص بما يلي :-

• صياغة مشروعات القوانين والقرارات واللوائح .

• إعداد مشروعات القوانين والقرارات واللوائح .

كما يتضح من نص المادة السابقة إن المشرع قد فرق بين الصياغة والإعداد ، إذ جعل الإحالة لصياغة مشروعات القوانين وقرارات رئيس الجمهورية ذي الصلة التشريعية واللوائح يتم على نحو وجوبي ، بينما جعل مهمة قسم التشريع

^(١) د. محمد راجب الطوط القضاء الإداري " المرجع السابق ص ١٥٥

^(٢) د. محمد الشامي أبو راس " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ١٣٠

في إعداد التشريعات هو من الأمور الاختيارية للجهات الحكومية التي تطلب ذلك^(١)

ويذهب بعض الفقه^(٢) إلى إيداء بعض الملاحظات على اختصاص قسم التشريع والتي تمتلئ في :-

١- المقصود بصياغة مشروعات القوانين واللوائح ومراجعة العبارات والاصطلاحات القانونية التي صيغت فيها نصوص هذه المشروعات للتأكد من سلامتها من الناحية القانونية وتوافق مدلولها مع قصد واضعها .

٢- أن اختصاص قسم التشريع مقصور على صياغة مشروعات القوانين التي تقترحها الحكومة ، فلا يشمل الاقتراحات بالقوانين التي يتقدم بها أعضاء السلطة التشريعية .

٣- أن اختصاص قسم التشريع بالصياغة لا يقتصر على مشروعات القوانين بل يشمل كذلك مشروعات اللوائح بأنواعها المختلفة بالإضافة إلى قرارات رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية .

٤- يتعين على الحكومة عرض مشروعات القوانين على قسم التشريع لصياغتها ، ولقد أُنكِت محكمة القضاء الإداري أن هذا الإجراء واجب إتباعه خاصة بالنسبة لمشروعات اللوائح والقرارات التشريعية وربيت على إغفاله بطلانها ، ولا يسري هذا الحكم على القوانين لأن عرضها على البرلمان ومناقشتها فيه الضمان الكافي لسلامتها من حيث الصياغة.

وبالرغم من إلزامية عرض مشروعات القوانين واللوائح على قسم التشريع إلا أن الجهة الإدارية تتمتع بحرية في الأخذ بما انتهى إليه قسم التشريع أو العزل عنه ، فهي أيضا إلزامية من حيث وجوب عرضها واختيارية من حيث الأخذ بمضمونها . وفي النهاية تجدر الإشارة إلى أنه في حالة الاستعجال يمكن لرئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو رئيس مجلس الدولة أن يعهد إلى لجنة تشكل من رئيس قسم التشريع أو من يقوم مقامه بالإضافة إلى أحد مستشاري القسم

(١) د. سعد عصفور ، ود. محسن خليل " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٠٦ وما بعدها.

(٢) د. محمود محمد حافظ " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٢٢ وما بعدها

وكذا رئيس إدارة الفتوى المختصة للقيام بمراجعة صياغة التشريعات على وجه السرعة وذلك إعمالاً لنص المادة ٦٤ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والتي نصت على أن "تقوم بمراجعة صياغة التشريعات التي يرى رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو رئيس مجلس الدولة نظرها على وجه الاستعجال لجنة تشكل من رئيس قسم التشريع أو من يقوم مقامه وأحد مستشاري القسم يندبه رئيس القسم ورئيس إدارة الفتوى المختصة "

• الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

١- تشكيلها:-

نصت المادة ٦٥ على تشكيل الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بقولها "تشكل الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع برئاسة نائب لرئيس المجلس وعضوية نواب رئيس المجلس بقسمي الفتوى والتشريع ومستشاري قسم التشريع ورؤساء إدارة الفتوى "

٢- اختصاصها :-

أوضحت المادة ٦٦ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ اختصاص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع وذلك بقولها :-
"تختص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بإبداء الرأي مسبقاً في المسائل والموضوعات الآتية :-

أ- المسائل الدولية والسننورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التي تحال إليها بسبب أهميتها من رئيس الجمهورية أو من رئيس الهيئة التشريعية أو من رئيس مجلس الوزراء أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة .

ب- المسائل التي ترى فيها إحدى لجان قسم الفتوى رأياً يخالف فتوى صدرت من لجنة أخرى أو من الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع .

ج- المسائل التي ترى إحدى لجان قسم الفتوى إحالتها إليها لأهميتها .

د- المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات العامة أو بين المؤسسات العامة أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات وبعضها البعض.

ويكون رأي الجمعية العمومية لـقـسم الفتوى والتشريع في هذه المنازعات ملزماً للجائين.

ويجوز لمن طلب إيداء الرأي في المسائل المنصوص عليها في الفقرة (أ) أن يحضر بنفسه جلسات الجمعية عند النظر في هذه المسائل.....
ووفقاً لصراحة النص السابق يتضح أن الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع يختص بنظر المسائل التي تنسم بطابع الأهمية سواء في مجال الإفتاء أو صياغة التشريعات وهذه المسائل إما أن تكون دولية أو دستورية أو تشريعية التي يطلب إيداء الرأي فيها من السلطة التشريعية أو من السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أو الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة وقد تكون مشكلات إدارية هامة معروضة على إحدى لجان قسم الفتوى وترى هذه إحالتها إلى الجمعية العمومية لأهميتها ، وإما أن تكون مشروعات قوانين أو قرارات جمهورية ذات صفة تشريعية أو لوائح معروضة على قسم التشريع لمصاوغتها فيرى إحالتها إلى الجمعية العمومية لأهميتها وقد تكون الإحالة إلى الجمعية العمومية بصدد مسائل محل خلاف بين لجان الفتوى أو بين إحداها وبين الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع فتحيلها للجنة إلى الجمعية المذكورة ، كما تختص الجمعية العمومية بإيداء الرأي في المنازعات التي تنشأ بين مختلف الجهات الإدارية أو بين أجهزتها المركزية و اللامركزية.
إذاً فنلاحظ اختصاص الجمعية العمومية وأساسه هو أهمية المسائل التي تستأهل نظرها بواسطة الهيئة الاستشارية العليا التي تهيم على قسم الفتوى والتشريع (١)

• أمثلة لبعض الفتاوى الصادرة عن قسم الفتوى والتشريع

١- فتوى رقم ١٩٦ بتاريخ ٢٠/٤/٢٠٠٠ ملف رقم ١٤٢٢/٤/٨٦ والخاص بأعضاء الإدارات القانونية - علمون مدنيون من الدولة - ترقية - وجوب توافر مدد التقيد بالمحاماة:-

(١) د. محمود محمد حافظ " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٢٧

استظهرت الجمعية العمومية وحسبما جرى به إفتائها بجلستها المنعقدة في ١٩٩٨/٢/١١ ملف رقم ١٥٨/٦/٨٦ " أن المشرع بموجب المادة ١٢ من قانون الإدارات القانونية المشار إليه استلزم فيمن يعين في إحدى وظائف الإدارات القانونية أن يتوافر فيه الشروط المقررة في نظام العاملين المدنيين بالدولة أو بالقطاع العلم على حسب الأحوال وأن يكون مقيداً بجدول المحامين المشتغلين المدد التي حددتها المادة (١٣) من هذا القانون واستعمل في ذلك حرف العطف (و) الذي يفيد مطلق الجمع بما مؤداه ولازمه إن يتوافر في عضو الإدارة القانونية عند تعيينه تعييناً متضمناً ترقية للشروط المقررة في نظام العاملين المدنيين بالدولة المخاطب بها العاملون في الجهة المنشأة بها الإدارة القانونية وأن يكون مقيداً بجدول المحامين المشتغلين بنقلية المحامين المدد التي حددتها المادة (١٣) من هذا القانون .

ومن استقراء الأحكام السارية على أعضاء الإدارات القانونية تبين للجمعية العمومية أن أداءهم الوظيفي يجمع بين أمرين:-

الأمر الأول: يتعلق بارتباطهم الوظيفي بالجهة الإدارية التي عينوا بها ويعملون بها وترتبطهم بها علاقة العمل التي يندرجون فيها تحت الإشراف الوظيفي والإداري لهذه الجهة وهم في هذه الحالة يسري عليهم ما يسري على العاملين بهذه الجهة من أوضاع ولأحكام لائحية ونظم وتوظف وإشراف كل ذلك بالقدر الذي يتلاءم ولا يتنافر مع مقتضائهم أوضاع الأمر الثاني .

الأمر الثاني: أنهم بالجهات التي يعملون بها يمارسون مهنة المحاماة لها الأمر الذي يوجب تطبيق أحكام نظم المحاماة أمام المحاكم عليهم فيما يؤدونه من مراقبة لجهات عملهم كما يمارسون الأعمال القانونية الأخرى لجهة عملهم من تحقيقات ومراجعة عقود وبيان لأحكام للقانون مما يتصل بعملهم كمحامين ويربط بين نشاطهم في الشأن القانوني والنشاط الذي قد يؤول إلى أزعجة تنظرها المحاكم .

وكل ذلك يوجب في عملهم قدراً من استقلال في النظر والبحث واستخلاص حكم القانون وبيانه الأمر الذي نظمه قانون الإدارات القانونية وهم مجتمعهم بين هذين الأمرين فإنهم يخضعون لأحكام قانوني نظام العاملين المدنيين بالدولة

ونظم علاقات العمل التي يخضعون لها مع نظام أعضاء الإدارات القانونية وذلك كله فيما لا يتنافر من الأحكام مع بعضها البعض.

مدد التقيد والاشتغال بالمحكمة التي اشتراطتها المادة (١٣) من قانون الإدارات القانونية المشار إليه لشغل وظائف الإدارات القانونية هي شرط أساسي تأهيلي يلزم توافره لشغل هذه الوظائف سواء عن طريق التعيين أو الترقية أو التندب ولا يخفى توافره عن ضرورة توافر الضوابط والشروط الخاصة بكل من الطرق المختلفة لشغل الوظائف كذلك التي تتعلق بشتراط قضاء مدة معينة في الدرجة الأدنى عند الترقية إلى وظيفة من الدرجة الأعلى ، فمدد التقيد التي تشترطها المادة ١٣ من قانون الإدارات القانونية المشار إليه تختلف في طبيعتها ومجال وعلة اشتراطها عن المدد البيئية التي تشترط في حالة شغل الوظيفة عن طريق الترقية ، فكل منهما مجال في التطبيق ويعالج وجها معينا بغير تنافر أو تضارب بينهما ومن ثم كان حقيقياً ضرورة الجمع بينهما في حالة شغل وظائف الإدارات القانونية عن طريق الترقية - البين من الأوراق أن المعروضة حالتهم قد تختلف بشأنهما شرط توافر مدة التقيد المقررة بالمادة ١٣ من قانون الإدارات القانونية اللازمة لشغل وظيفة محام ممتاز ومن ثم فإنه لا يجوز ترفيعهما إلى تلك الوظيفة إلا بعد استيفاء المدة المشار إليها.

٢- الفتوى رقم ٧٤ بتاريخ ٢٠٠٠/٢/٢٠ ملف رقم ٨٦ / ٩٧٣ * علملون مدنيون بالدولة - ضم مدة الخدمة العسكرية - مع وجوب مراعاة قيد الزميل * .
استظهرت الجمعية العمومية وحسبما استقر عليه إقتضاها أن المشرع رعاية منه للمجدد وهو يقوم بواجب من أقدس الواجبات الوطنية وأشرفها اعتبر مدة خدمته العسكرية في مقام الخدمة المدنية كأصل علم وبهذا الوصف أصبح الأصل ضمها باعتبارها في حكم المدة المدنية فتحسب كمدة أقدمية بالنسبة للعاملين بالقطاع العلم .
بيد أن المشرع أورد قيداً وحيداً على ذلك هو ألا يسبق العمل الذي ضمنت له مدة خدمته العسكرية زميله في التخرج المعين معه في ذات الجهة وعلى هذا المقتضى فإن أعمال هذا القيد يكون في حدوده التي رسمها المشرع وهو ألا يكون تجنيده سبباً من الإضرار به وذلك بالجمع بينه وزملائه من دفعة تخرجه المعينين معه في ذات الجهة في أقدمية ولحده فإذا وجد هذا الزميل لا تحسب له من فترة تجنيده سوى المدة

التي لا يترتب عليها أن يسبق زميله إما إذا لم يوجد للمجدد زميل فيتم حساب مدة تجنيده كاملة وبذلك يمكن التوفيق بين مصلحة المجدد في ألا يضار من مدة تجنيده ومصلحة زميله من ألا يترتب على حساب هذه المدة أن يسبقه المجدد في الأقدمية . ويشمل مفهوم الزميل المشار إليه في المادة (٤٤) من قانون الخدمة العسكرية والوطنية الزميل الذي أدى مدة الخدمة العسكرية وضمت إلى أقدميته وكذلك الزميل الذي لم يؤد الخدمة العسكرية حيث أن الأسس في مجال الأعمال قيد الزميل هو أقدميته حتى ولو كانت ناشئة عن ضم مدة خدمة عسكرية أو مدنية.

وبتطبيق ما تقدم على الحالة المعروضة وكان الثابت من الأوراق أن السيد / حصل على بكالوريوس تجارة سنة ١٩٨٣ بتقدير جيد وعين بالأحرر مع زميله السيدين / الحاصلين على ذات المؤهل في ذات العام بتقدير مقبول وكان سابقاً عليهما في ترتيب الأقدمية في تاريخ التعيين باعتباره أعلى منهما في مرتبة النجاح ثم وضمت له خدمته العسكرية وأرجعت أقدميته في التعيين إلى ١٩٨٧/٧/١٠ ومن ثم يعين عند حساب مدة الخدمة العسكرية لزميله لثلاثين له في ترتيب الأقدمية مراعاة قيد الزميل المنصوص عليه في المادة (٤٤) المشار إليها وبالتالي لا يجوز أن يترتب على ضم مدة خدمتهما العسكرية أن يسبقه في الأقدمية.

٣- فتوى رقم ٧٦ بتاريخ ٢٠٠٠/٢/١٥ ملف رقم ٣١٠١/٢/٣٢ ، الفتوى رقم ١٠٠ بتاريخ ٢٠٠٠/٢/٢٩ ملف رقم ٣١٠٢/٢/٣٢ "نزاع - مسئولية حراسة الأميلاء"

استظهرت الجمعية العمومية أن الشخص الطبيعي أو المعنوي الذي له مكنة السيطرة على الشيء يلتزم بحراسته حتى لا يسبب ضرراً للغير فإذا أخل بهذا الالتزام افتراض الخطأ في جانبه والتزم بتعويض الغير عما يلحقه من ضرر بسبب الشيء الخاضع لحراسته ولا تنتقل هذه الحراسة إلى تابعة المنوط به استعمال الشيء لأنه وإن كان التابع للسيطرة المالية على الشيء وقت استعماله إلا أنه يعمل لحساب متبوعة ولمصلحته ويقرر بأولمراء ويتلقى تعليماته وبذلك فإنه يكون خاضعاً للمتبوع مما يفقده العنصر المعنوي للحراسة ويجعل المتبوع وحده هو الحارس على الشيء كما لو كان هو الذي يستعمله ولا يعفيه من الالتزام إلا أن يثبت أن الضرر وقع بسبب أجنبي رغم ما بذله من غاية في الحراسة وقد يكون السبب الأجنبي قوة

قاهرة أو حادثاً مفاجئاً لو خطأ المضرور أو الغير ثابت من الأوراق أن السيارة التابعة لوزارة الداخلية والإدارة العامة للأمن المركزي بالإسكندرية رقم ١٧٤٠٥ شرطة اصطدمت بتوبييس الهيئة العامة لنقل الركاب بمحافظة الإسكندرية رقم ٢٥٢١ مما أحدث به تلفيات الثابتة بالأوراق وقضى بمسئولية سائقها بغرامة مقدارها عشرون جنياً وتم التصديق على الحكم وكان الثابت أن السيارة المتسببة في إحداث التلفيات في حراسة وزارة الداخلية باعتبارها صاحبة السيطرة الفعلية عليها وقت الحادث ولم يثبت من الأوراق أن ثمة سبباً أجنبياً أدى إلى حدوث تلك الأضرار التي حاقّت بالتوبييس التابع لها وأداء قيمة تكاليف إصلاح تلك التلفيات والتي قدرّت بمبلغ ١١٧,٢١ جنياً دون ما زاد على ذلك من مصاريف إدارية أخذها بما جرى عليه إفتاء الجمعية العمومية من أنه لا محل للمطالبة بالمصروفات الإدارية فيما بين الجهات الإدارية وبعضها البعض إلا حيث يتعلق الأمر بتقديم خدمات فعلية نزولاً على حكم المادة ٥١٧ من اللائحة المالية للميزانية والحسابات وهو ما لا يتوافر في الحالة المعروضة ، كذلك عدم أحقية الهيئة فيما تطلب به من تعويض عما فاتها من كسب نتيجة تعطيل الأكوييس بسبب الحادث إذ ينبغي عليها أن تتجرد عن المطالبة به إعمالاً لتصحيح المقتضيات التي من أجلها ضرب الصفع عن المطالبة بالفوائد التأخيرية فيما يثور من نزعة بين الجهات الإدارية وبعضها البعض على نحو ما جرى عليه إفتاء الجمعية العمومية أيضاً في هذا الصدد.

٤- فتوى رقم ٧٥ بتاريخ ٢٠٠٠/٢/١٥ ملف رقم ٢١١٥/٢/٢٢ :-
نزاع - مسئولية حراسة الأشياء - تعويض.

اختصاص الجمعية العمومية بإبداء الرأي في المسائل الدولية وال دستورية وغيرها من المسائل القانونية لا ينبغي إلا إذا أحيلت المسألة على الجمعية العمومية ممن حددهم النص على سبيل الحصر وهم رئيس الجمهورية ورئيس الهيئة التشريعية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ورئيس مجلس الدولة ولم يخل النص غير هؤلاء إحالة هذه المسائل أو بعضها إلى الجمعية العمومية ومن ثم فلا يسوغ للجمعية العمومية نزولاً على صريح نص المادة (٦٦) من قانون مجلس الدولة أن تخوض فيما طلب فيه الرأي إذا ورد من غير السبيل الذي رسمه القانون.

٥- فتوى رقم ٤١٩ بتاريخ ١/٨/٢٠٠٠ ملف رقم ٨٦ / ٤ / ١٤٢٧

الحصول على مؤهل أثناء الخدمة - الإفادة من حكم المادة ٢٥ مكرر من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المعدل بالقانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٠

استظهرت الجمعية العمومية أن المادة ٢٥ مكرر قبل تعديلها بالقانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٠ تضمنت النص على جواز تعيين العاملين الذين يحصلون على مؤهل أعلى من المؤهل المعينين به في الوظائف الخالية بالوحدات التي يعملون بها متى كان للمؤهل الأعلى متطلباً لشغل تلك الوظائف وفقاً لجدول التوصيف والترتيب المعمول بها مع استثنائهم من شرطي الإعلان والامتحان وبموجب التحديد للوارد بالقانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٠ سرى المشروع ذلك على العاملين الذين يدخلون الخدمة بدون مؤهل ويحصلون على مؤهل أثناء الخدمة وكذلك العاملين الحاصلين على مؤهل دراسي وعينوا في وظائف لا تتطلب مؤهلاً دراسياً أو لا تتطلب ذات المؤهل الدراسي الحاصلين عليه عند تعيينهم بحيث أصبح من حق هؤلاء جميعاً الإفادة من حكم المادة ٢٥ مكرر التي تجيز التعيين بالمؤهل الدراسي وفقاً للشروط والضوابط الواردة بها ، والتعيين هنا وعلى ما جرى عليه إنشاء الجمعية العمومية تعيين ناتج عن تسوية وليس تعييناً مبتدأً تفتح به العلاقة الوظيفية بين العامل وجهة عمله.

ولما كان البين من الأوراق أن العامل المروضة حالته عين ابتداءً على وظيفة كتابية وحصل على مؤهل متوسط ثم مؤهل عالي أثناء الخدمة فإنه يحق له الإفادة من حكم المادة ٢٥ مكرر باعتباره يندرج في عداد العاملين الذين حصلوا على مؤهلات أثناء الخدمة ويجوز بالتالي تعيينه في إحدى الوظائف الخالية التي يكون للمؤهل العالي الحاصل عليه متطلباً لشغلها وفقاً لجدول التوصيف والترتيب في الوحدة التي يعمل بها.

٦- فتوى رقم ٣١٥ بتاريخ ٥/٦/٢٠٠٠ ملف رقم ٢٢ / ٢ / ٣١٣٥ :-

نزاع - احد أطرافه من أشخاص القانون الخاص - عدم اختصاص

استظهرت الجمعية العمومية أن المشرع وضع في المادة (٦٦) فقرة د) من قانون مجلس الدولة أصلاً عاماً من مقتضاه اختصاص الجمعية العمومية لاسمي الفتوى والتشريع دون غيرها في الفصل في المنازعات التي تنشأ بين المصالح العامة أو بين الهيئات العامة أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات بعضها البعض وهي

جميعاً من أشخاص القانون العام من ثم فإن ولاية الجمعية العمومية بنظر المنازعات تنحصر عن تلك التي يكون لدى أطرافها شخصاً من أشخاص القانون الخاص ولو كان الطرف الآخر من أشخاص القانون العام .

ولاحظت الجمعية العمومية أنه بمقتضى أحكام القانون رقم ١٨ لسنة ١٩٩٨ أنف البيان ضمت محطات توليد الكهرباء وملحقاتها بما لها من حقوق وما عليها من التزامات إلى شركات توزيع الكهرباء والتي أصبحت خاضعة لأحكام القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ بإصدار قانون شركات المساهمة وبهذه المثابة فقد أضحت هذه الشركات من أشخاص القانون الخاص.

والحاصل في الحالة المعروضة أن المنازعة الماثلة بين الهيئة المصرية العامة لمشروعات الصرف من جهة وشركة توزيع كهرباء البحيرة وهي إحدى الشركات المساهمة الخاضعة لأحكام قانون الشركات المساهمة ومن ثم فإن أحد طرفي المنازعة من أشخاص القانون الخاص الأمر الذي ينحصر معه اختصاص الجمعية العمومية بنظرها.

٧- فتوى رقم ٤٤٣ بتاريخ ١٧/٨/ ٢٠٠٠ ملف رقم ٨٦ / ٣ / ٩٨١ :-

نيابة إدارية - ما تنتهي إليه النيابة الإدارية في شأن المخالفة المنسوبة للعامل لا يحجب سلطة الجهة الإدارية عند إحالة الأوراق إليها في اتخاذ ما تراه ملائماً في شأنها - مخالفات مالية - إخطار الجهاز المركزي للمحسبات استظهرت الجمعية العمومية أن المشرع أراد للنيابة الإدارية أن تكون وسيلة لإصلاح الإدارة العامة تتولى إحكام الرقابة على الموظفين في قيامهم على تنفيذ القوانين على نحو يكفل تحقيق الصالح العام فجعل لها إجراء التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي تصل إلى علمها من أية وسيلة سواء تم ذلك من جانب الجهة الإدارية أو مما تنقله من بلاغات وشكاوى الأفراد والهيئات وهذا الاختصاص الذي لوكله القانون للنيابة الإدارية - وهي هيئة قضائية مستقلة عن الإدارة العامة في مباشرة رسالتها طبقاً للقانون ولا تتوب في مباشرتها عن الجهة الإدارية وهي مقرر ل حسن سير المرافق العامة وتنظيم العمل في أجهزة الدولة المختلفة ، وللنيابة الإدارية عقب التحقيق أن تحيل الأوراق بما إلى الجهة الإدارية أو إلى المحكمة القضائية فإذا رأت أن تحيل الأوراق إلى الجهة الإدارية استردت هذه الجهة سلطتها التي خولها لها القانون كاملة

كما تتخذ قرارها بعد أن أحيطت بعناصر التحقيق الذي بشرته النيابة الإدارية ،
فهذه الجهة إما حفظ الأوراق أو توقيع أحد الجزءات التي تملكها قانوناً وليس من
حق النيابة الإدارية أن تعقب على ما تنتهي إليه الجهة الإدارية من قرار بعد أن
استندت النيابة الإدارية سلطتها بإحالة الأوراق إلى الجهة الإدارية وإمسا يكون
التعقب في نطاق المخالفات المالية لرئيس الجهاز المركزي للمحاسبة الذي يملك
إذا قدر إن المخالفة تستوجب جزاء أشد مما فتحت إليه الجهة الإدارية أن يطلب
تقديم الموظف إلى المحكمة التأديبية ويكون على النيابة الإدارية في هذه الحالة
مباشرة الدعوى التأديبية .

وعلى ذلك فإن للنيابة الإدارية أن تحقق في المخالفات التي تتكشف لها
وتنتهي فيها إلى إقامة الدعوى التأديبية ولو كان ذلك على عكس ما ترضاه الجهة
الإدارية أو تقبل به أما إذا رأت النيابة الإدارية أن الأمر لا يستوجب توقيع جزاء
أشد مما تملكه الجهة الإدارية وأحالت الأوراق إليها فإنها تكون قد استندت سلطتها
بإصدار قرارها بهذه الإحالة الأمر الذي لا يكون لها معه بعد ذلك الرجوع فيه إذا ما
انتهت جهة الإدارة إلى حفظ الأوراق أو إلى توقيع جزاء أخف مما ترخصه النيابة
الإدارية طالما توافر لدى تلك الجهة من الأسباب ما يصلح سنداً لما فتحت إليه.

٨- فتوى رقم ٤٤١ بتاريخ ١٧/٨/٢٠٠٠ ملف رقم ٧٠/١/٨٨

شركات المساهمة - بنك الإسكندرية والتعمير - توزيع الأرباح - عدم جواز حصول
رئيس مجلس الإدارة والعضو المنتدب على حصته من الأرباح المقررة للعاملين .
استظهرت الجمعية العمومية أن الجمعية العامة للشركة هي المنوط بها الموافقة على
توزيع الأرباح وأن تحديد مكافأة أعضاء مجلس الإدارة بنسبة مئوية منها إنما يخضع
لحكم الفقرة الأولى من المادة (٨٨) من قانون شركات المساهمة المشار إليه وهو ما
يقضي به النظام الأساسي للشركة في هذا الشأن وأنه فيما يتعلق بالمعاملة المالية
لأعضاء مجلس إدارة الشركة فإن تحديد الرواتب المقطوعة وبدلات الحضور
والمزايا الأخرى المقررة لهم معقود أمره للجمعية العامة كذلك على حين يتم تحديد
مكافآت ومربكات وبدلات العضو المنتدب من قبل مجلس إدارة الشركة، وقد تكفلت
المادة (٥٢) من النظام الأساسي للبنك كشركة مساهمة ببيان كيفية توزيع أرباح
البنك الصافية بعدم خصم جميع المصروفات العمومية والتكاليف الأخرى حيث

اختصت الموظفين والعمال في البنك بنسبة مئوية من الأرباح توزع عليهم طبقاً للواعد التي يقرها مجلس إدارة البنك وتعتمدها الجمعية العمومية له واختصت مجلس الإدارة بنسبة مئوية من الأرباح تصرف لهم كمكافأة وحددت باقي توزيعات الأرباح على سبيل الحصر حيث لا يختلط نصيب فريق من هؤلاء بأولئك وبهذا التحديد الدقيق يستحق كل من جرى عليه وصف الموظف أو العامل بالبنك حصته من النسبة المخصصة لطائفة الموظفين والعمال وكذلك الأمر فيما يتعلق برئيس وأعضاء مجلس الإدارة بالنسبة ل حصتهم من الأرباح والتي تصرف لهم في صورة مكافأة سنوية.

رئيس مجلس إدارة البنك والعضو المنتدب ليس من عداد طائفة الموظفين والعمال بالبنك ولا تسري في شأنه أحكام التوظيف واللوائح التي تسري على هؤلاء العاملين وإنما تقوم علاقته بالبنك على أساس الوكالة والتمثيل لمجموع المساهمين به ومن ثم فإنه لا يجوز له مزاحمة العاملين في حصتهم المقررة من الأرباح السنوية للبنك التي منحت لهم على أساس من هذه الصفة والتي لا تملك أي من سلطات البنك إشراك غير العاملين في الحصول عليها.

٩- فتوى رقم ٤٤١ بتاريخ ١٧/٨/٢٠٠٠ ملف رقم ٧٠ / ١/٨٨ :-

عاملون مدنيون بالدولة وأعضاء هيئة التدريس بالجامعة - حظر مزولة أي أعمال تجارية - هذا الحظر الذي قرره المشرع يلتزم به كافة هيئات الدولة ومصلحتها - مؤدى ذلك عدم جواز قيد الموظف العام أو عضو هيئة التدريس بالسجل التجاري. من حيث أن المشرع بموجب نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بعد أن ردد المبدأ المسلم به من أن الوظائف العامة تكليف للقائمين بها هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح والنظم المعمول به حدد واجبات العاملين والأعمال المحظورة عليهم ومن بينها حظر مزولة الأعمال التجارية حظراً مطلقاً حتى يكرس للموظف كسبل وقته لأداء واجبات وظيفته ومقتضيات ثقده لمنصب علم ونياً بالوظيفة العامة عن مواطن انزال والشبهات ودفعاً لمظنة أن يكون شغل تلك الوظائف مع ما يصاحبه من مكات وسلطات مجالاً للتربيع والنفع الشخصي وهذا النهج الذي سلكه المشرع في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة يحظر مزولة الأعمال التجارية على الخاضعين

لأحكامه هو ذات النهج الذي اتبعه بموجب قانون تنظيم الجامعات بالنص على عدم جواز اشتغال أعضاء هيئة التدريس بالتجارة .

ولما كان من المسلم أن الهيئات العلمية والمصالح الحكومية إنما تمارس سلطاتها وما ينط بها من أملاك في إطار المصالح العلمية وتنظيم المرافق العامة وتسييرها في إطار الالتزام بأحكام جميع التشريعات المعمول بها حيث الدولة بجميع أجهزتها ومصالحها مطلوبة بكل ما يصدر عن المشرع من قوانين ونظم ضابطة لحركة المجتمع ومحقة لمصالحه العليا وكان المشرع بموجب قانوني العاملين المدنيين بالدولة وتنظيم الجامعات المشار إليهما قد حذر على العاملين المدنيين بالدولة وأعضاء هيئة التدريس بالجامعة مزاوله الأعمال التجارية فلن هذا الحظر الذي قرره المشرع يتعين الالتزام به من قبل كافة هيئات الدولة ومصالحها ومن بينها مصلحة التسجيل التجاري إذ لا يسوغ لمصلحة التسجيل التجاري أن تجيز أمراً يحظره المشرع.

١٠- فتوى رقم ٢١٨ بتاريخ ٥/٣/٢٠٠٠ ملف رقم ٥٦٤/٦/٨٦ :-

طالب رأي في موضوع مطروح على القضاء - عدم ملائمة إيداء الرأي بشأنه. استقر إفتاء الجمعية العمومية إلى عدم ملائمة التصدي للموضوع بإيداء الرأي فيه متى كان مطروحاً على القضاء الأمر الذي رفعت معه الجمعية العمومية عدم ملائمة التصدي للموضوع المائل أو استظهار رأي في شأنه لكونه مطروحاً على القضاء من خلال الدعوى المقلمة من صاحب الشأن بخصوصه.

١١- فتوى رقم ٢٦٤ بتاريخ ٥/١٧/٢٠٠٠ ملف رقم ٣٠٧٧/٢/٢٢

نزاع - علاج المواطنين على نفقة الدولة - وزارة الصحة هي الجهة لمنوط بها لوفاء بتكاليف علاج من يقرر علاجهم على نفقة الدولة .

استظهرت الجمعية العمومية أن قرار رئيس الجمهورية رقم ٦٩١ لسنة ١٩٧٥ قد نظم علاج الأفراد على نفقة الدولة فلوكل إلى وزير الصحة تشكيل مجالس طبية متخصصة لفحص الحالة الصحية لطالبي العلاج وعقد لرئيس مجلس الوزراء الاختصاص بإصدار قرار العلاج على نفقة الدولة وأجاز أن يتضمن قرار العلاج تحمل الدولة كل أو بعض تكاليف العلاج وفقاً لحالة المريض الاجتماعية وقد فوض رئيس مجلس الوزراء وزير الصحة في اختصاصه بالترخيص بالعلاج على نفقة

الدولة وذلك بموجب قراره رقم ١٣٧١ لسنة ١٩٨٦ - هناك بند خالص يدرج بموازنة وزارة الصحة يصرف منه على علاج المواطنين المقرر علاجهم على نفقة الدولة الأمر الذي تغذو معه وزارة الصحة هي الجهة المنوط بها سداد المبالغ التي تتفق على المواطنين الذين تقرر علاجهم على نفقة الدولة . ولما كان البين من الأوراق أن المبلغ محل النزاع المائل قد استحق لمستشفيات جامعة أسبوط مقابل قيمة علاج مرضى القشل الكلوي بناء على قرارات صادرة من وزارة الصحة في الفترة من ١١/٣ / ١٩٨٦ حتى ١٩٩٢/٦/١ فمن ثم فإن وزارة الصحة تلتزم بإداء هذا المبلغ إلى جامعة أسبوط ولا ينال من ذلك ما ركنت إليه وزارة الصحة بأن الاعتمادات التي تخصص لهذا البند لا تفي بالغرض وأن المستشفيات الجامعية تتحمل بقيمة العلاج لأنه أحد أغراضها ذلك أن هذا القول مردوداً بأن العلاج على نفقة الدولة له بند مستقل بموازنة الوزارة - كما سلف البيان - وإن وزارة الصحة هي الجهة المنوط بها الوفاء بتكليفه وإن المستشفيات الجامعية وحده ذات طابع خاص تابعة للجامعة باعتبارها هيئة علمية لها شخصيتها الاعتبارية المستقلة وموازنتها الخاصة .

بهذا نكون قد انتهينا من دراسة أقسام مجلس الدولة.

الباب الثالث
دعوى الإلغاء

تقديم:

دعوى الإلغاء أو كما يسميها الفقه "دعوى تجلوز السلطة" ^(١) هي دعوى قضائية ترفع للمطالبة بإعدام قرار إداري صدر مخالفاً للقانون . ولقد نشأت دعوى الإلغاء منذ قيام مجلس الدولة بمقتضى القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ وكانت محكمة القضاء الإداري تختص وحدها بنظر هذه الدعوى فسي، بأول الأمر إلى أن نشأت المحاكم الإدارية عام ١٩٥٤ وشاركت محكمة القضاء الإداري في نظر هذه الدعوى .

وبالرغم من أن دعوى الإلغاء من خلق المشرع حيث نظمها قوانين مجلس الدولة المتتالية ، إلا أن الأخير قد لعب دوراً هاماً في تحديد معالم هذه الدعوى . ودعوى الإلغاء من الخصائص ما يميزها عن دعاوى القضاء الكامل وذلك على النحو التالي :

* خصائص دعوى الإلغاء *

(أ) دعوى الإلغاء دعوى قضائية

يذهب الفقه ^(٢) إلى أن هذه الصفة لا تتطلب بالضرورة التأكيد عليها في ظل النظام القضائي المصري ، وذلك لأن دعوى الإلغاء نشأت نشأة قضائية حيث تضمنها القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ ومن ثم لا يثور الجدل حوله طبيعتها القضائية وهو ما أكدت المحكمة الإدارية العليا بقولها " ولئن تميزت دعوى الإلغاء بأنها خصومة عينية تقوم على اختصام القرار الإداري وأن الحكم الصادر فيها بإلغائه بهذه المثابة يكون حجة على الكفة ، بينما دعوى غير الإلغاء هي خصومة ذاتية يكون للحكم الصادر فيها حجة نسبية مقصورة على أطرافه إلا أن كلا للدعويين لا تخرجا عن كونهما خصومة قضائية مبناهما قيلم النزاع واستمراره " ^(٣) . على عكس الوضع في فرنسا إذ نشأت هذه الدعوى بدلية في صورة التماس إداري يخضع لتصديق رئيس الدولة ويطلق عليه " التظلم الإداري الرئاسي " إلا أنه

(١) د/ ملحد راجب الحلو ((القضاء الإداري)) المرجع السابق ص ٢٦٣

(٢) د/ نبيلة عبد العظيم كامل ((دعوى الإلغاء)) ص ٤

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بطلمة ١٠/٢٤/١٩٥٦ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها

المحكمة في عشر سنوات من ١٩٥٥ - ١٩٦٥ مجموعة أحمد سبر أبو شادي ص ١٠٢٦

اعتباراً من صدور قانون ٢٤ مايو عام ١٨٧٢ في فرنسا متضمناً في ملته التسعة النص على أن "يفصل مجلس الدولة نهائياً في طلبات الإلغاء بسبب تجاوز السلطة لمواجهة هذه القرارات الصادرة من السلطات الإدارية" بدأ الظهور الفعلي لدعوى الإلغاء تميزاً لها عن التظلم الرئاسي .

(ب) دعوى الإلغاء دعوى عينية :-

دعوى الإلغاء هي دعوى عينية لأن رافعها يهدف من وراءها إلى تحريك رقابة للقاضي لتحقيق مصلحة عامة ، ومن ثم يكون كل شخص ذي صفة في الدعوى لأنه إما محرك للرقابة المشار إليها وإما خاضع لهذه الرقابة ؛ لما أنه يترتب على الحكم في دعوى الإلغاء بإلغاء القرار المطعون فيه محو آثار الأعمال الإدارية غير المشروعة وحث الإدارة على عدم العودة إلى الخروج على مبدأ المشروعية ^(١) كما يرجع السبب أيضاً في اعتبار دعوى الإلغاء دعوى عينية إلى أنها تقوم على مخاصمة قرار إداري غير مشروع يبحث القاضي بها لوجه عدم المشروعية بصرف للنظر عن الحقوق الشخصية لأطراف الخصومة وهو ما أكتنحه المحكمة الإدارية العليا بقولها " أن دعوى الإلغاء خصومة عينية مناطها اختصام للقرار الإداري ذاته استهدافاً لمراقبة مشروعيته " ^(٢)

(ج) دعوى الإلغاء تمثل قضاء المشروعية :-

متى أقيمت دعوى الإلغاء مستوفية لشروط قبولها يتولى القاضي الإداري بحث مشروعية القرار المطعون فيه ومن ثم إذا ثبت عدم مشروعية القرار حكمت المحكمة بإلغائه ولا يتعدى دور القاضي هنا إلى رقابة الملائمة وليس له الحق في تعديل القرار المطعون فيه كما لا يملك أن يصدر ثمة أوامر للإدارة وتلتزم بتنفيذها وهو ما أكتنحه المحكمة الإدارية العليا بقولها ((أن نشاط القضاء الإداري في وزنه للقرارات الإدارية ينبغي أن يقف عند حد المشروعية لو عدمها في نطاق الرقابة

(١) /د/ مسد الشرقاوي ((دروس في دعوى الإلغاء)) سنة ١٩٨٠ ص ١٤

(٢) حكم الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٠٦٢ لسنة ٧ ق عيا ١٩٦٨/٣/٢ قاعدة رقم ٨٢ ص

القانونية فلا يجوزها إلى وزن مناسبات القرار وغير ذلك مما يدخل في نطاق الملاءمة التقديرية التي تمتلكها الإدارة بغیر معقب عليها فيها)) (١)

(د) دعوى الإلغاء هي دعوى القانون العلم :-

يقصد بذلك أن دعوى الإلغاء توجه إلى أي قرار إداري دون حاجة إلى نص خاص ، فقد صارت هذه الدعوى من المبادئ العامة للقانون بمعنى أن قضاء الإلغاء هو القاعدة العامة بالنسبة للقرارات الإدارية بحيث لا يحتاج تقريرها إلى نص خاص ، ولا يمكن استبعادها إلا بموجب نص صريح يقرر ذلك في حالات معينة ، ومن ثم فإن ما تتضمنه بعض النصوص القانونية أو القرارات من عبارات تقرر إنها ((غير قابلة لأي طعن)) أو ((لا تقبل أي طعن قضائي أو إداري)) لا تكفي للقول بعدم قابلية الطعن فيها بالإلغاء (٢).

إذا كانت هذه هي خصائص دعوى الإلغاء فإن هناك ما يميز أيضاً هذه الدعوى عن دعوى القضاء الكامل وذلك على النحو التالي :-

التمييز بين دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل :-

تختلف دعوى الإلغاء عن دعوى القضاء الكامل في العديد من الأمور منها طبيعة الدعوى ، سلطات القاضي فيها ومدى حجية الحكم الصادر وذلك على النحو التالي :-

(أ) طبيعة الدعوى :-

لنتبين إلى أن دعوى الإلغاء هي دعوى عينية لقيامها على مخالصة قرار إداري معيب بينما دعوى القضاء الكامل تعتبر دعوى شخصية لقيامها على أساس اعتداء الإدارة على حق شخصي للمدعي (٣) ومن ثم فإنه يشترط لقبول دعوى الإلغاء مجرد وجود مصلحة شخصية للمدعي تبرر طلبه بينما يشترط لقبول دعوى القضاء الكامل المساس بحق لرافع الدعوى .

(١) حكم الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٥٩ لسنة ١ ق عليا ١٦٥٥/١١/٥ مجموع السنة الأولى

ص ١٤١

(٢) د/ نبيلة عد الحليم ((دعوى الإلغاء)) لمرجع السابق ص ٦

(٣) د/ مجد راغب الطو ((القضاء الإداري)) لمرجع السابق ص ٢٦٥

(ب) سلطات القاضي :-

تقت سلطة القاضي في دعوى الإلغاء عند حد رفض الدعوى إذا كان القرار المطعون فيه لا يخالف القانون ، أو إلغاء القرار إذا ثبت عدم مشروعيته .
بينما يتمتع القاضي في دعوى القضاء الكامل بسلطات أوسع تخوله بحث كافة عناصر النزاع ، وإمكانية تصحيح الوضع المخالف للقانون ^(١) حيث يمكن للقاضي الحكم بتعديل القرار المطعون فيه أو التعويض عن الأضرار التي لحقت بالمدعى من ورقته ^(٢).

(ج) مدى حجية الحكم الصادر في الدعوى :-

بما أن دعوى الإلغاء ذات طبيعة عينية تتمثل في رقابة المشروعية لذلك فإن الحكم الصادر فيها يحوز حجية تسري في مواجهة الكافة .
لما دعوى القضاء الكامل فلكونها ترمى إلى حماية الحقوق الشخصية للمدعى فإن حجية الحكم الصادر فيها تعد حجية نسبية لا يتأثر بها إلا أطراف الخصومة ^(٣)
بعد أن انتهينا من إبراز خصائص دعوى الإلغاء وأجرينا التمييز بينها وبين دعوى القضاء الكامل فإننا نعرض فيما يلي لدراسة دعوى الإلغاء تفصيلاً مبينين شروط قبولها وميعاد رفعها وما هي أوجه الإلغاء التي تقام من أجلها تلك الدعوى ومدى حجية الحكم الصادر في دعوى الإلغاء وذلك في فصلين على النحو التالي:-

الفصل الأول :- شروط قبول دعوى الإلغاء .

الفصل الثاني :- أوجه الإلغاء والحكم الصادر في الدعوى .

(١) د/ نبيلة عبد الحليم كامل "دعوى الإلغاء" المرجع السابق ص ٨٠

(٢) د/مجد رابع الطو "قضاء الإداري" المرجع السابق ص ٢٦٧

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم ١٤٤ لسنة ٣ ق بجلسة ١٩٤٩/٦/٢٣ مجموعة

لحكم القضاء الإداري في خمسة عشر علم من ١١٢٠

الفصل الأول
شروط قبول دعوى الإلغاء

عندما تعرض أي دعوى على القضاء ، فإن القاضي يبحث في البدلية مدى اختصاصه بنظرها ، فإذا وجد أنها تدخل في نطاق اختصاصه انتقل إلى بحث مدى توافر الشروط الشكلية لقبول الدعوى ومتى ثبت توافرها انتقل إلى نظر الموضوع وحكم فيه .

وبما أن القضاء الإداري هو صاحب الاختصاص الأميل بنظر الدعاوى الإدارية - على النحو السابق ذكره فلننا نقصر الحديث هنا على شروط قبول دعوى الإلغاء والتي عددها الفقه فمنها ما يتعلق بمحل الطعن وهو القرار الإداري المطلوب إلغاؤه وما يجب أن يتوافر فيه وشروط أخرى تتعلق بواقع الدعوى وما هي مصلحته وصفته فيها وطلاقة ثلاثة من الشروط تتعلق بميعاد رفع الدعوى والتي تخصص لها المبحث الثاني لدراستها مستقلة لأهميتها العملية .

لذلك رأينا تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو التالي :-

المبحث الأول :- الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء

المبحث الثاني :- ميعاد دعوى الإلغاء

المبحث الأول

الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء

نتناول في هذا المبحث الشروط الواجب توافرها في لقرار محل الطعن بالإلغاء وما يتعلق برفع الدعوى وأخيراً موقف الفقه من تعدد طرق الطعن للموازي.

أولاً :- القرار محل الطعن

تتور دعوى الإلغاء وجوداً وعملاً مع القرار الإداري ، فإذا انتفى القرار الإداري أضحت دعوى الإلغاء غير مقبولة شكلاً دون أن يتطرق للقاضي إلى بحث شروط قبول الدعوى الأخرى كالمصلحة والصفة وأن كانت شروط قيام وتعقد الخصومة تسبق بحث وجود أو عدم وجود القرار الإداري محل دعوى الإلغاء ، لذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى القول بأن القرار الإداري هو موضوع الخصومة في دعوى الإلغاء ، ويتعين لقبول الدعوى أن يكون القرار قلعاً ومنجاً لأثره عند إقامة الدعوى، فإذا زال القرار الإداري قبل رفع الدعوى أو كان القرار الإداري النهائي لم يصدر بعد فإن الدعوى تكون غير مقبولة ^(١).

وإذا كان محل دعوى الإلغاء هو قرار إداري مطعون فيه ، إلا أن ذلك لا يعني أن كل قرار إداري يصح أن يكون محلاً لدعوى الإلغاء ، لذلك أُنشِط الفقه أن تتوفر عدة شروط في القرار حتى يمكن الطعن فيه بالإلغاء وهي أن يكون قراراً إدارياً نهائياً صادراً عن أحد أشخاص القانون العام ومؤثراً في مركز الطاعن ، وأخيراً أن يصدر هذا القرار بعد العمل بقانون مجلس الدولة ، وتعرض بالتفصيل لكل شرط من هذه الشروط على النحو التالي :-

١) أن يكون القرار إداري نهائي :-

استقرت أحكام محكم مجلس الدولة على تعريف القرار الإداري بأنه " هو إفصاح جهة الإدارة عن أرائها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح

(١) حكم الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢٨٢ لسنة ٢١ ق. عليا بطنسة ١٨/١١/١٩٨٧ من ٢١ من ٨٩٨

لشار إليه دهاهر أبو الحنين دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري " للكتاب الثاني من ١١

بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباحث عليه
ابتغاء المصلحة العامة^(١)

ينضج من هذا التعريف أن القرار الإداري هو عمل منفرد من جانب
الإدارة، وينقسم القرار الإداري إلى قرار إيجابي وقرار سلبي أو قرار صريح وقرار
ضمني والقرار الصريح والذي يسميه الكثيرون بالقرار الإيجابي هو قرار تصدره
الإدارة بالمنع أو المنع ، أي أن الإدارة قد اتخذت حيال المواطن بوجه علم موقفاً
إيجابياً أبنت فيه رأيها صراحة ، أما القرار الضمني وهو ما يعرف بالقرار السلبي
فهو تعبير عن موقف سلبي للإدارة لا تعلن فيه عن أرادتها^(٢)

ولا تثير القرارات الإدارية الصريحة - الإيجابية - ثمة اختلاف في خضوعها
للإلغاء ، لأنها ذات كيان ملموس تحويه الأوراق ويمكن الرجوع إليه عند الحاجة
إلى ذلك ، أما القرارات السلبية فإنها تحتاج إلى دراسة للوقوف على حقيقتها وذلك
على النحو التالي :-

نشأة القرارات الإدارية السلبية :-

في الواقع أن سكوت الإدارة وعدم ردّها على الطلبات التي يتقدم إليها بها
الأفراد لا يقتصر على مجالاً محدد من مجالات القانون الإداري ، كما أن دور
الإدارة في العمل يهدف إلى تحقيق المصالح العام بما لا يتعارض مع المصالح
الفردية كلما أمكن ذلك وإلا يضحى بالمصالح الذاتية في سبيل المصلحة العامة .
وقد تتمتع الإدارة التزام الصمت تجاه الطلبات المقدمة إليها خشية رقابة
القضاء لها فلذا منها أن عدم إصالحها عن أرادتها الصريحة في شكل قرار إداري
يستبعد اللطم في موقفها أمام القضاء إلا أن هذا الاعتقاد خاطئ لأن التسليم به يؤدي
إلى ضياع حقوق الأفراد ومصالحهم ، ومن هنا بدأت فكرة إنشاء نظام القرارات

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٧٤ لسنة ١٢ ق. عليا بجلسة ١٩٦٧/٩/٢ مجموعة

أحكام العليا لسنة ثمانية عشر ص ١٢٣٦

(٢) د/مصطفى أبو زيد "قضاء الإلغاء" ص ٨

الإدارية السلبية ، والتي يمكن للأفراد الطعن في صحت الإدارة على أنه قرار سلبي يمكن الطعن فيه .

وتستند فكرة القرار السلبي إلى فكرة المرفق العلم الذي يجب عليه أن يقوم بنشاطه بانتظام واطراد في سبيل إشباع الحاجات العلمية ، وتحقيق هذه الأهداف يتطلب من الإدارة القيام بعمل إيجابي^(١)

ولقد تضمنت الفقرة الأخيرة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ نص على اختصاص محكمة القضاء الإداري بالنظر في القرارات السلبية بقولها " ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح"

تعريف للقرار السلبي :-

يعرف للقرار السلبي بأنه ((هو رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ تصرف كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح))

ولا يعنى ذلك أن نخلط بين القرار الإداري السلبي وامتناع جهة الإدارة عن القيام ببعض الأعمال المادية فبالرغم من أن كلاهما يتمثل في امتناع جهة الإدارة عن القيام بعمل ما إلا أنهما مختلفين في أن للقرار السلبي يمكن الطعن فيه بالإلغاء ، بينما امتناع جهة الإدارة عن القيام بالأعمال المادية لا يطعن فيها بالإلغاء ، ولكن هذه الفترقة العديد من أحكام القضاء الإداري ((أن امتناع الإدارة عن تسليم الوثائق المتعلقة بمحاكمة المظفر له أحمد عرابي بعد أن أصبحت ملكة لها ، لا يمكن أن يكون قراراً إدارياً سلبياً ، لأنه لا يوجد في القانون ما يلزم المالك بالتخلي عن ملكة لمجرد ادعاء الغير تلك الملكية))

كما قررت في حكماً آخر لها ((..... أن عملية نقل تكليف ليست قراراً إدارياً بل عملية ذات نتيجة واقعية بقصد تنظيم طريقة الضريبة وتيسير تحصيلها)

(١) د/عادل الطيحاتي " نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية " مجلة العلوم الإدارية لسنة السادسة والثلاثون العدد الأول يونيو لسنة ١٩٩٤ ص ١٠ وما بعدها

وترتيباً على ما تقدم فإن امتناع جهة الإدارة عن اتخاذ هذا الإجراء العملي لا يكون بدوره قراراً ملئياً^(١)))

كما يجب عدم خلط بين القرار الإداري السلبي وامتناع الإدارة عن ممارسة سلطتها التقديرية ، وذلك لأن القرار السلبي يجسد صورة امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار إداري يوجب القانون أو اللائحة اتخاذه أما إذا كان القانون أو اللائحة يعطى الإدارة السلطة التقديرية في اتخاذ ما تشاء من قرارات ، فإن الأمر يترك لها فهي بالخيار أن تصدر القرار أو ألا تصدره و لا يعد عدم إصدارها لهذه القرار بمثابة قرار سلبي .

* خصائص القرار الإداري السلبي *

أداة إنشائه نص في القانون :-

لكي يمكن إسباغ رقابة القضاء على موقف الإدارة السلبي يجب أن يكون هناك نص في القانون يؤكد أن مسلك الإدارة هو بمثابة قرارات سلبية يمكن الطعن فيها وذلك مثل الفقرة الأخيرة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة السالف الإشارة إليها - كما تضمنت الفقرة قبل الأخيرة من المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة للنص على القرارات السلبية بقولها ((..... ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه)) ومن ثم لا يمكن القول بأن مصدر القرارات السلبية يرجع إلى العرف .

القرار السلبي قرار مستمر :-

في الواقع أن القرارات الإدارية تنقسم من حيث تنفيذها إلى قرارات ذات أثر حال ومبشر وقرارات مستمرة للتنفيذ وتند القرارات الإدارية من النوع الأول وهي التي ينتهي مضمونها بمجرد تنفيذها وترتب آثارها فور صدورها فمثلاً للقرار الصادر بترقية موظف فإن أثره يتعلق بتغيير المركز القانوني لهذا الموظف ومن ثم فإنه ينتهي بمجرد ترقية أما القرارات السلبية فهي من النوع الثاني للقرارات لأنها تحتمل التطبيق وقت صدورها وفي المستقبل طالما أن آثار تنفيذها لم تنتهي بعد

(١) د/ سليمان الطموي "قضاء الإلغاء" ١٩٧٦ ص ٤٩٣ وما بعدها .

فمثلاً إذا تمتعت الإدارة عن الرد على الطلب المتقدم إليها فإن موقفها بالامتناع يظل قائماً طالما لم تتخذ بصورة إيجابية لإنهاء هذا الموقف^(١)

• عدم تسبب القرار السلبي •

سيتمتع فيما بعد أن الجهة الإدارية غير ملزمة بأن تضمن قرارها سبب إصداره طالما أن له سبب مشروع وثبت بالأوراق ويمكن الرجوع إليه متى دعت الضرورة إلى ذلك أما بالنسبة للقرارات السلبية لا تخضع لمثل هذه القاعدة لكونها قرارات غير مكتوبة وإنما تستنتج من موقف الإدارة، وبالتالي لا يوجد إلزام على عاتق الإدارة بأن تسبب موقفها تجاه الطلبات المقدمة إليها.

على عكس ما هو متبع في فرنسا حيث صدر قانون بتاريخ ١٩٧٩/٧/١١ فرض على جهة الإدارة أن تكشف عن أسباب قرارها الضمني بالرفض خلال شهر واحد إذا طلبه أحد من نوى الشك، فإذا مرت هذه المدة دون أن تجيب الإدارة على الطلب الخاص بكشف أسباب قرارها جاز الطعن في ذلك أمام القضاء، ولا يعنى ذلك أن قرار عدم الرد يفصل عن القرار الأول السلبي وإنما هو وسيلة لإعطاء نوى الشك الحق في الطعن في القرار السلبي^(٢)

• القرار السلبي غير قابل للشهر •

لا تنفذ القرارات الإدارية في مواجهة الأفراد - كقاعدة عامة - إلا من تاريخ علمهم بها سواء كان علماً يقينياً حقياً وذلك بإعلان القرارات، أو كان علماً افتراضياً متى تم نشره، ومن ثم فلا يمكن أن يحوز القرار حجة على الغير أو أن ينتقص حقاً أو يفرض التزاماً إلا بشهره وإعلانه، ولا تنطبق هذه القاعدة على القرار السلبي لطبيعته إذ لا يحل أن يتم إعلان أو شهر موقف الإدارة برفض الطلب المقدم إليها أو بقبوله، خاصة وأن القرار السلبي يظهر إلى حيز الوجود منذ انتهائه للفترة المحددة التي كان يتعين على الإدارة أن تتخذ خلالها موقفاً إيجابياً ولما ما كان شكل القرار - إيجابياً أو سلبياً - فإنه يمكن الطعن فيه بالإلغاء بشرط أن يتصف بالطبيعة الإدارية.

(١) د/ حمى درويش عبد الحميد " نهضة القرار الإداري عن غير طريق القضاء " رسالة دكتوراه - عين

شمس سنة ١٩٨١ ص ٣٢ وما بعدها

(٢) د/ عدل الطيطي " نشأة القرار السلبي " المقال السابق ص ٣٦

• الطبيعة الإدارية للقرارات المطعون فيها •

إذا كانت المادة العشرة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الخاص بمجلس الدولة تقتصر دعوى الإلغاء على القرارات الإدارية ، وبما أن الإدارة تمارس - في الوقت الراهن - العديد من الأعمال التي قد تقترب بها من الأفراد العاديين مما يخضع نشاطها في تلك الأحوال لقواعد القانون الخاص وليس لقواعد القانون العام ، مما قد تصدر معه أنواع مختلفة من القرارات ، وذلك كانت المسألة الأولى التي يتعين الفصل فيها هو طبيعة القرار محل الطعن .

ومن المتفق عليه فقهاً أن هناك معيارين لتحديد طبيعة العمل الإداري ، أحدهما شكلي ومواده أن ينظر إلى العمل من حيث السلطة التي أصدرته والإجراءات التي اتبعت في إصداره دون النظر في موضوع القرار ، ويعني هذا أن العمل الصادر من السلطة التشريعية بعد عملاً تشريعياً كما يعتبر العمل قضائياً حتى صدر من السلطة القضائية ، وكذلك الشأن بالنسبة للعمل الصادر عن السلطة الإدارية فإنه يتصف بالصفة الإدارية .

أما المعيار الثاني فهو المعيار المادي أو الموضوعي ، ويقوم على أساس النظر إلى جوهر العمل ذاته أي إلى مضمونه ومحتواه دون النظر إلى السلطة التي أصدرته أو الإجراءات التي اتخذت في إصداره .

ويأخذ القضاء الإداري بالمعيار الشكلي في تحديد ما يعتبر قراراً إدارياً وما لا يعتبر كذلك ^(١)

ومن ثم فإن القرارات الصادرة عن السلطة التشريعية أو الصادرة عن السلطة القضائية وكذلك المتعلقة بأعمال السيادة لا تعد قرارات إدارية يطعن فيها بالإلغاء وهو نفس الأثر بالنسبة للقرارات الإدارية أو الأعمال العادية ، وهو ما سنتناوله في النقاط التالية :-

(أ) خروج الأعمال التشريعية عن مجال دعوى الإلغاء :-

قضت محكمة القضاء الإداري - فيما سبق - فإن " مقطع النزاع في شأن التفرقة بين العمل التشريعي الذي هو بمنأى عن الإلغاء والعمل الإداري القابل للإلغاء إنما هو المعيار الذي يؤخذ به " ^(٢)

^(١) د. هادي الحطير " قضاء الإداري " ص ٤٦٦

^(٢) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة ١٩٥٣/٦/٢٠ في الدعوى رقم ٨٨٦ لسنة ٧٠٠ مجموعة

أحكام السنة السابقة ص ١٨٢٥

وبما أن المعيار المتبع في التفرقة بين الأعمال الإدارية والأعمال التشريعية هو المعيار الشكلي لذلك اعتبر قضاءنا الإداري أن ما يصدره البرلمان من قرارات بشأن موظفيه سواء فيما يتعلق بتعيينهم أم بترقيتهم أم منحهم علاوات هي قرارات إدارية تخضع للطعن فيها بالإلغاء في حين سلك القضاء الإداري المعيار الموضوعي لتكييف سائر الأعمال التي تصدر عن البرلمان حيث قسم القضاء الإداري أعمال البرلمان إلى أربعة أقسام : الأول يشمل الأعمال التشريعية المحضة وهي القوانين والسنن: يتناول أصلاً تدخل في اختصاص السلطة التنفيذية ومثال القرارات الخاصة بالقروض العامة وعقد الائتلاف والاحتكار وربط الميزانية حيث تتطلب هذه الأعمال أن تصدر في شكل قانون والثالث : يتضمن الأعمال المتعلقة بالنظام الداخلي لكل مجلس وحقوق الأعضاء وولجبتهم ومكافئتهم وتأديبهم أما الرابع : الأخير يشمل تصرفات كل مجلس في رقابته للسلطة التنفيذية وانتهى حكم القضاء الإداري إلى عدم خضوع هذه الأقسام الأربع لدعوى الإلغاء ، ولستأدأ في ذلك إلى أن الثلاثة الأول تعتبر أعمال برلمانية وفقاً للمعيار الشكلي أما النوع الأخير فيعتبر من قبيل أعمال السيادة^(١)

ومن ثم لا يجوز الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري في الأعمال الصادرة عن السلطة التشريعية لآ كان طبيعة هذه الأعمال وفقاً للمعيار الموضوعي أي سواء تضمنت أو لم تتضمن قواعد عامة مجردة وذلك ترجيحاً للمعيار الشكلي في تصنيف لأعمال القانونية وعلى ذلك فإن قانون الميزانية لا يمكن الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري رغم أنه من الناحية الموضوعية يعتبر عملاً إدارياً حتى وأن صدرت الميزانية في صورة قرار جمهوري بعد موافقة البرلمان عليها وهو نفس الأثر إذا ساهمت الإدارة والبرلمان في إصدار قرار معين ، كأن تصدر الإدارة قرارها ولكن بعد أخذ رأي مقرر إحدى اللجان البرلمانية ، فإن القرار لا يعتبر إدارياً يجوز الطعن فيه إلا إذا كتبت الإدارة هي صاحبة السلطة النهائية في إصداره ، وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري ((أن موافقة البرلمان على طلب الجهات الإدارية إلغاء الوظائف واستبدالها لا يغير من طبيعة هذه الأعمال الإدارية ولا يخرجها من رقابة هذه المحكمة لأنه لا نزاع في أن السلطة التنفيذية هي صاحبة الرأي الأعلى في إنشاء الوظائف وإلغائها وفي أن تستبدل بها غيرها وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة^(٢)

(١) د/إبراهيم خليل " القضاء الإداري " لمرجع السابق ص ٤٦٦

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري - مجموعة أحكام لسنة السلعة ص ٥٦٦ نشر إليه د/ ماجد رابع

الحو " القضاء الإداري " لمرجع السابق ص ٢٨٢

وأخيراً قد تقوم بالتشريع سلطة أخرى غير البرلمان وهي السلطة التنفيذية
ونلك في حالات ثلاثة مما يشير التساؤل عن طبيعة عملها وهل تخضع لدعوى
الإلغاء أم لا ؟؟ وتختلف الإجابة عن ذلك على النحو التالي :-

الحالة الأولى :- تختص السلطة التنفيذية ببناء على تفويض من البرلمان
وحال وجوده بأن تصدر قرارات بقوانين لمواجهة الظروف التي تمر بها البلاد
تعرف بالوائح التفويضية ولقد أسترر الفقه والقضاء على اعتبارها قرارات إدارية
علاية طول الفترة منذ صدورنا وحتى عرضها على البرلمان وموافقة عليها فتتقلب
في هذه الحالة إلى قوانين لا تخضع لرقابة القضاء .

الحالة الثانية :- قد تتعرض البلاد لظروف استثنائية يصعب مواجهتها
بالقوانين العادية الخاصة وأن للبرلمان غائب فإن السلطة تصدر قرارات بقوانين
للتصدي لتلك الظروف تعرف بلوائح الضرورة ، وهي لا تعد و أيضاً أن تكون
قرارات إدارية يمكن الطعن فيها ببلغاء إلى أن يعتمد نفاذاها البرلمان فتتقلب إلى
قوانين عادية وتتضمن من الطعن فيها ^(١)

الحالة الثالثة :- قد تتعطل الحياة النيابية في البلاد ويلغى الدستور وتندمج
السلطات وتصبح الحكومة هي السلطة التشريعية إلى جانب كونها سلطة تنفيذية ،
وهنا يكون للسلطة التنفيذية الحق في إصدار قوانين بالمعنى الحقيقي لها ويصعب
الترقية بين أعمالها المختلفة وفقاً للمعيار الشكلي لصدرها جميعاً من مصدر واحد
هنا يعمل بالمعيار الموضوعي فمتى تعلق بالتشريع كان من الأعمال التشريعية
وتتضمن من رقابة القضاء بموجب دعوى الإلغاء ^(٢)

وفي النهاية نجر الإشارة إلى أن ما تصدره السلطة التنفيذية من لوائح
تفسيرية إنما تأخذ حكم القانون الذي تفسره وتعتبر متممة له ، لأنها لا تضع أصولاً
وقواعد ولا تنلج بجديد على القانون الذي تفسره بل تزيل ما يعترضه من غموض أو
تتلفض على ضوء نية المشرع الحقيقية أو المفترضة عند وضع التشريع والأصل
في هذه القرارات التفسيرية أن نلتزم حدود القانون الذي صدرت تفسيراً له فلا يجوز

(١) راجع مؤلفنا في " الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني " دار النهضة العربية -

طبعة ٢٠٠٣

(٢) د. محمد الشامي أبو راس " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ١٩١

السلطة التنفيذية في إصدار قرار تفسيري أن تخرج عن نطاق القانون وأن فعلت لا يعد عملها قانوناً وإنما قراراً إدارياً يخضع لرقابة القضاء وهو ما قضت به محكمة القضاء الإداري بقولها ((إن شأن القرارات التفسيرية التي تصدرها السلطة التنفيذية بناء على نص في قانون يبيح لها إصدارها ، يختلف كل الاختلاف عن اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة واللوائح التوجيهية التنظيمية ، إذ أن هذه اللوائح إنما يتولى عنها إنشاء أو إلغاء أو تعديل المركز القانوني في مجال اختصاصها ، فهي تضع الأصول والقواعد التنفيذية أو التطبيقية أو التنظيمية ، بينما أن القرارات التفسيرية لا تضع أصولاً أو قواعد ولا تكتي بجدد على القانون الذي تفسره ، بل تزيل ما يتصوره من غموض أو تناقض على ضوء نية المشرع الحقيقية أو المفترضة عن وضع التشريع ، مستهدية في ذلك بأهدافه وأسبابه ونصوصه ، وهي لذا لا تنشئ مركزاً قانونية عامة أو فردية ولا تلغيها ولا تحلها ، فلا تعتبر حينئذ بحكم طبيعتها وأثارها قرارات إدارية ، ومن ذلك يبنى التكييف القانوني الصحيح للقرار التفسيري أنه ليس قراراً إدارياً تنظيمياً وإنما هو قرار تشريعي (١)

ب) خروج الأعمال القضائية عن مجال دعوى الإلغاء :-

إذا كان المعيار المتبع في تكييف طبيعة العمل هو المعيار الشكلي الذي ينظر إلى الجهة الصادرة منها العمل والذي بموجب له كافة الأعمال الصادرة عن السلطة القضائية أعمال قضائية بالرغم من أنه ليس كل ما تصدره السلطة القضائية يعد حكماً فمنها ما يعتبر أعمالاً إدارية بطبيعتها كالأعمال الدخلة في وظيفة القضاة الولائية كما أن هناك جهات إدارية ذات اختصاص قضائي كما هو وارد في الفقرة الثانية من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة الحالي ، وبذلك تحدثت المعايير الموضوعية لتحديد طبيعة القرار منها فكرة السلطة التنفيذية :- حيث ذهب لبعض إلى أن القرارات الإدارية تصدر من سلطة تتمتع باختصاص تفسيري ، بينما تصدر الأحكام من سلطة ذات اختصاص مقيد .

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري السنة الخامسة للقاعدة رقم ١١٩ ص

١٥٢ أشار إليه د/ فؤاد الطاهر المرجع السابق ص ٥٠٣

- وقال البعض بأن القرارات الإدارية تصدر عن تصرف تلقائي بينما تصدر الأحكام بناء على طلب الأفراد وأسند البعض الآخر إلى موضوع العمل القول الفصل في تحديد طبيعته وبذلك يعتبر العمل قضائياً وفقاً لهذا الرأي إذا كانت السلطة العلمية تفصل بمقتضاه في نزاع مطروح أمامها

- وفتحه آخرون إلى أن تحديد العمل يتم بناء على الغرض منه :- فالإدارة بتدخلها إنما تستهدف إشباع الحاجات العلمية سواء تعلق ذلك بالأمن الداخلي أو الخارجي أو الصحة أو التعليم .

- أما وظيفة السلطة القضائية فترمى إلى مجرد حماية النظام القانوني للدولة بغض النظر عن الأغراض التي نيط بالإدارة تحقيقها وذلك عن طريق حسم المنازعات وفقاً للقانون ^(١)

ويمكن تقسيم الأعمال المتعلقة بمرفق القضاء إلى نوعين منها ما يسبق الحكم في الدعوى والأخر يتعلق بالحكم في الدعوى وذلك على النحو التالي :-

• الأعمال السابقة على الحكم •

تشمل الأعمال السابقة على الحكم إجراءات جمع الاستدلالات التي يقوم بها رجال الضبط الإداري وإجراءات التحقيق التي تقوم بها النيابة العلمية ما يتفرع عنها من أوامر تصدرها سواء بالحفظ أم بالإحالة إلى المحكمة أو بمصادرة المضبوطات، ومن ثم تنقسم هذه النوعية من الأعمال إلى :-

- أعمال الضبطية القضائية :-

عندما يقوم رجال الشرطة بمعاونة القضاء والنيابة العلمية في أداء وظائفهم يثور التساؤل حول مدى مسؤولية الدولة عن الأخطاء التي تقع منهم ، والإجابة على هذا التساؤل تقتضي التفرقة بين ما يقوم به رجال الشرطة بوصفهم من رجال الضبط القضائي وما يقومون به بوصفهم من رجال الضبط الإداري ، حيث تسأل الدولة من الأضرار المترتبة على ما يقومون به من أعمال في الحالة الثانية دون الأولى ^(٢)

(١) د/ سليمان الحلبي "القرارات الإدارية" طبعة ١٩٨٢ من ١٧١ وما بعدها

(٢) د/ نبيلة عبد الطيم كلل "دعوى الإلغاء" المرجع السابق ص ٣٤

وبناء على ذلك قضى بأن الأعمال التي يؤديها رجال البوليس بوصفهم من رجال الضبطية القضائية والتي تتصل بكشف الجرائم وجمع الاستدلالات الموصلة للتحقيق في الدعوى ، إنما يقومون بها لحساب النيابة العمومية وتحت إدارتها وبذلك تعتبر أصلاً قضائية ، لقد لينت المحكمة الإدارية العليا هذا الاتجاه بقولها " أن أوامر وإجراءات مأمور الضبطية القضائية التي تصدر عنهم في نطاق الاختصاص القضائي الذي خولهم القانون إياه ، وأضفى عليهم فيه تلك الولاية القضائية هي وحدها التي تعتبر أوامر وقرارات قضائية ، وهي بهذه المثابة تخرج عن ولاية القضاء الإداري أما الأوامر والقرارات التي تصدر عنهم خارج نطاق ذلك الاختصاص القضائي المخول لهم في القانون فإنها لا تعد أوامر أو قرارات قضائية وإنما تعتبر من قبيل القرارات الإدارية وتخضع لرقابة القضاء الإداري إذا توافرت فيها شرائط القرارات الإدارية النهائية ، ومن ثم إذا ثبت أن القانون لم يخول لجنة التحقيق الخاصة بالنظام أو رئيسها أي اختصاص في إصدار أوامر ببيع للعتائم المضبوطة فإن كل أمر يصدر من اللجنة أو رئيسها في هذا الشأن يعتبر خارج نطاق الاختصاص القضائي المنصوص عليه قانوناً وبالتالي لا يعتبر أمراً صادراً من سلطة قضائية في حدود اختصاصها بل يعتبر أمراً إدارياً يخضع لرقابة القضاء الإداري^(١)

وتطبيقاً لذلك قرر القضاء الإداري أن قيام رجال البوليس بضبط ومصادرة جريدة بوصفهم من رجال الضبط القضائي يخرج عن اختصاص القضاء الإداري سواء بالنسبة لطلب الإلغاء أو التعويض كما أن ما يقوم به موظف الجمر ك بمصادرة ما لا يجوز تصديره بغير ترخيص من وزير المالية يعد عملاً قضائياً يخرج عن اختصاص القضاء الإداري .

- أعمال النيابة العامة -

فيما يتعلق بأعمال النيابة العامة وما يتصل بها من أعمال تصدر عن مأموري الضبط القضائي فالمعيار الذي يأخذ به القضاء الإداري لتحديد قابلية أو عدم قابلية هذه الأعمال للطعن فيها بالإلغاء يقوم على التفرقة بين ما هو قضائي هو كل ما يتصل بالدعوى العمومية أمام المحكمة وما هو إداري وتتولت محكمة القضاء الإداري معيار التفرقة بقولها " أن التشريع المصري قد اعتبر النيابة العامة

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري لسنة ثالثة لقاعدة رقم ١٠٨ من

٦٠٠ ومجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة ثالثة من ١٩٠

شعبة أصلية من شعب السلطة التنفيذية خصصتها القوانين بسلطة قضائية فيما يتعلق بتحقيق الجرائم ورفع الدعوى العمومية على مرتكبيها ومن ثم يتعين النظر في ماهية القرارات التي تصدرها لتمييز ما يعد منها عملاً قضائياً يخرج عن ولاية هذه المحكمة وما يعد عملاً إدارياً فتمتد إليه ولايتها ، ويعتبر عملاً قضائياً كل إجراء تبثره النيابة العامة أو أحد رجال الضبطية القضائية التابعين لها بصدد التحقيق في جريمة من الجرائم المنصوص عليها في القانون كالقبض على المتهمين وحبسهم أو تفتيش منازلهم وسماع الشهود ورفع الدعوى العمومية أو حفظها إلى آخر ما هنالك من الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية وعلى هذا الأسس يتعين النظر في ماهية القرار المطعون عليه أن كان يعد عملاً من أعمال التحقيق القضائي المنصوص عليها في قانون الإجراءات أمر أنه عمل إداري بحث^(١)

وتطبيقاً لذلك فإن قرار النيابة العامة في صدد مباشرة الدعوى العمومية أمام المحاكم العسكرية يعد قراراً قضائياً يخرج عن ولاية القضاء الإداري وكذلك ما تصدره النيابة من أوامر بضبط نسخ جريدة تقوم بنشر بيانات عن حالات تجرى النيابة تحقيقه مخلفاً بذلك القرار الذي أصدرته النيابة بحظر نشر بيانات هذا الحادث فهذه الأوامر تعد عملاً قضائياً يخرج عن اختصاص القضاء الإداري .

بينما تعتبر من الأعمال الإدارية للنيابة العامة ما تقوم به من تفتيش على المسجون وما تمارسه المجالس الحسبية من رقابة على أموال القصر وكذلك تصرفات النيابة في تركة لا ورث لها وتتدخلها في إجراءات الحجز الإداري .

- الأحكام القضائية والأعمال المنطوقة بتنظيم مرفق القضاء :-

ننوه في البداية إلى أنه لا تعتبر كافة الإجراءات التي تتخذ قبل صدور الحكم هي ذات طبيعة إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري حيث لجرينا التفرقة فيما بينها على النحو السالف ذكره ونضيف إلى أن هناك من الأعمال والإجراءات ما يأخذ حكم الأحكام القضائية بالرغم من مباشرتها قبل صدور الحكم ويقصد بها الأعمال التهديدية كقرار الأعياء من الرسوم القضائية وقرارات نذب خير للمعينة وهو نص الأثر بالنسبة لقرارات النيابة العامة بالقبض أو التفتيش أو الحبس الاحتياطي أو الإحالة إلى المحكمة^(٢)

(١) د/ نبيلة عبد الحليم كامل " دعوى الإلغاء " المراجع السابق ص ٢٢ وما بعدها

(٢) د/ ماجد راغب الحلو "قضاء الإداري " المراجع السابق ص ٢٨٧

وبالنسبة للأحكام فإن القاعدة هي عدم اختصاص القضاء الإدارى بنظر الطعون فى الأحكام سواء صدرت من جهة قضائية عليا أو استئنائية ، كما لا يختص القضاء الإدارى بنظر الإجراءات المتعلقة بتنفيذ هذه الأحكام ، ولا يقتصر مدلول الحكم على معنى الحكم الذى ينتهى بالفصل فى الخصومة بل يشمل الأحكام التحضيرية والأحكام التمهيدية السابقة على الفصل فى موضوع النزاع على النحو السالف ذكره.

ولا ينطبق ذلك الأثر على ما تصدره الهيئات الإدارية ذات الاختصاص القضائى حيث تخضع قراراتها لرقابة مجلس الدولة ومن ذلك مثلاً :- قرارات مجالس تأديب طلاب الجامعات أو قرارات لجنة نظر الطعون فى أوراق المرشحين لمناصب العمد ومشايخ البلاد وقرارات مجلس المراقبة فى شأن المصابين بأمراض عقلية وقرارات اللجنة الخاصة بمخالفات الرى والصرف^(١)

وعن الأعمال المتعلقة بتنظيم مرفق القضاء فإن القضاء الإدارى انتهج ذات النهج الذى اتبعه القضاء الفرنسى فأخذ بالمعيار الشكلى فى التفرقة بين ما يعتبر قراراً إدارياً وما يعتبر قراراً قضائياً ولم يفرق عنه إلا فى شأن موظفى السلطة القضائية فلتبع فى هذه الحالة المعيار الموضوعى لإخضاع القرارات التى تصدر فى شأنهم لرقابته فأعتبر الأوامر الخاصة بتعيينات رجال القضاء والنيابة وترقياتهم - فى بداية الأمر - من قبيل القرارات الإدارية التى يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإدارى ، إلا أن المشرع تدخل وأجتر هذه المسئلة من اختصاص القضاء الإدارى وأسندها إلى محكمة النقض منعقدة بهيئة جمعية عمومية وذلك بالقانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٤٩ الخاص بنظم القضاء^(٢) والمعدل بالقانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٩ وذلك بالنسبة للقضاء العادى ، وأسند لاحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا الفصل فى ذات الموضوعات بالنسبة لقضاء مجلس الدولة إعمالاً لنص المادة ١٠٤ من قانون مجلس الدولة .

(١) د/ نبيلة عد الحليم كامل "دعوى الإلغاء" المرجع السابق ص ٣١ ، د/ محمد الشرقاوى "كروس فى

دعوى الإلغاء" ص ٢٦

(٢) د/ مود الطاهر "القضاء الإدارى" المرجع السابق ص ٥٧

(ج) عدم خضوع أعمال السيادة للقضاء :-

لستقرت القاعدة على أنه لا يجوز الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية التي تصدر في مجال أعمال السيادة وهو ما نصت عليه المادة (١٧) من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بقولها "ليس للمحکم أن تنتظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة " وهو نفس الأثر الوارد بالمادة الحادية عشر من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ للخاص بمجلس الدولة والتي نصت على " لا تختص محاکم مجلس الدولة بالنظر في المطالبات المتعلقة بأعمال السيادة "

وبما أن أعمال السيادة لا تخضع لرقابة القضاء العادى والإدارى مما قد يمس حقوق وحريات الأفراد لذلك وجب تحديد تلك الأعمال على وجه الدقة إلا أن هذا التحديد لم يصل إلى حيز الوجود مما أدى إلى اجتهد الفقه ووضع العديد من المعايير لتمييز أعمال السيادة عن غيرها من الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية وذلك على النحو التالى :-

معیار الباعث السياسى :-

يعد معیار الباعث السياسى أقدم المعايير التي أخذ بها القضاء لتحديد المقصود بأعمال السيادة ، وتتلخص فكرة هذا المعيار في أن تحديد طبيعة العمل الصادر عن السلطة التنفيذية يرجع فيه إلى الباعث الذى أدى إلى ضرورة صدوره فمتى كان الباعث سياسياً عد العمل حكومياً ومن ثم يخرج عن رقابة القضاء بينما إذا انعم الباعث السياسى كان العمل إدارياً وخضع لرقابة القضاء .

ويعاب على هذا المعيار أنه أعطى السلطة التنفيذية فرصة الخروج عن رقابة القضاء الإدارى لأنها تستطيع التمسك بأن الباعث على كافة أعمالها هو باعث سياسى رغم عدم صحة ذلك .

معیار طبيعة العمل :-

يقوم هذا المعيار على أسس فنظر في موضوع العمل فمتى اتخذته السلطة التنفيذية بصفتها جهة حكومية عدأ عملاً حكومياً يخرج عن رقابة القضاء الإدارى .

بينما ما يصدر عن السلطة التنفيذية بوصفها جهة إدارية كانت ذات طبيعة إدارية تخضع لرقابة القضاء ويعلم على هذا المعيار أنه يتطلب إجراء التفرقة بين الوظيفة الحكومية والوظيفة الإدارية وهذا يعد من الأمور الأكثر تعقيداً خاصة أن القام بهذه الأعمال كلها جهة واحدة هي السلطة التنفيذية ، كما أنه لو طبق المعيار الشكلي في تمييز الأعمال لتوحدت النتيجة وهي عدم خضوع كل أعمال السلطة التنفيذية للقضاء الإداري .

معيار حصر أعمال السيادة :-

ألم ما لحق بالمعيارين السابقين من عيوب ، حاول لفقّه وضع معيار جامع مانع لأعمال السيادة ، واستقر الرأي على أن القضاء هو صاحب الكلمة العليا والقول الفصل في تحديد طبيعة العمل بسرد أعمال السيادة ، وهو ما أكتته المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بجلسة ١٩٦٦/١٢/١٠ والمتضمن أن ((الأصل أن معيار التفرقة بين الأعمال الإدارية وبين أعمال السيادة مرده إلى القضاء الذي ترك له المشرع سلطة تقرير الوصف القانوني للعمل المطروح عليه ، وما إذا كان يعد عملاً إدارياً علانياً تختص بنظره أو عملاً من أعمال السيادة يتمتع عليه النظر فيه ، وأن ما يعتبر في بعض الظروف عملاً إدارياً علانياً قد يرقى في ظروف أخرى إلى مرتبة أعمال السيادة لارتباطه في ظل الظروف الجديدة بسياسة الدولة العليا أو بأحوالها الاجتماعية أو الاقتصادية المتطورة .

كما سبق وأشارت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر بجلسة ١٩٥٦/١/١٩ إلى معيار التفرقة بين أعمال السيادة والأعمال الإدارية بقولها أن معيار التفرقة بين أعمال السيادة والأعمال الإدارية سواء أكانت أوامر لم أعمالاً مادية هو معيار مدى أساسه طبيعة العمل ، فأعمال السيادة هي تلك التي تباشرها الحكومة باعتبارها سلطة عامة في نطاق وظيفتها السيادية والأعمال الإدارية هي تلك التي تقوم بها عادة في حدود وظيفتها الإدارية ، إلا أنه بالرغم من ذلك لم يتيسر وضع تعريف حاسم أو حصر دقيق لأعمال السيادة ، إذ أن ما يعتبر عملاً إدارياً قد يرقى في ظروف وملابسات سياسة في دولة ما إلى مرتبة أعمال السيادة ، كما أن

ما يعتبر صلاً من أعمال السيادة قد يهبط في ظروف أخرى إلى مستوى مستوى الأعمال الإدارية ...))

في حين أن ذات المحكمة كانت قد حاولت تحديد أعمال السيادة كما هو وارد في حكمها الصادر عليه ١٩٤٨/٤/٢١ في القضية رقم ٣٠٤ لسنة ١ ق. والمتضمن ((ومن حيث أن عبارة أعمال السيادة ... لا تنصرف إلا إلى الأعمال التي تنصل بالمسياسة العليا للدولة والإجراءات التي تتخذها الحكومة بما لها من السلطة العليا للمحافظة على سيادة الدولة وكيانها في الداخل والخارج ، وذلك لأن النص ورد في صدد سيادة الدولة وكيانها في الداخل والخارج ، وذلك لأن النص ورد في صدر المادة على الأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بمجلس البرلمان والتدابير الخاصة بالأمن الداخلي والخارجي للدولة ، والأعمال الحربية والعلاقات السياسية...))^(١)

ما يعد من أعمال السيادة :-

* الأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بالبرلمان :-

وتتمثل تلك الأعمال في الإجراءات الخاصة بسير مجلس البرلمان كدعوته للانعقاد أو فض الدورة البرلمانية أو تأجيل انعقاد البرلمان أو حله . وكذلك ما تقوم به السلطة التنفيذية من دعوة الناخبين للانتخابات أما ما تقوم به من استدعاء لبعض المرشحين أو الخطأ في جدول الناخبين بإضافة أسماء لموافقين فهي قرارات عادية يمكن الطعن فيها ، بينما يعد من أعمال السيادة ما تتقدم به السلطة التنفيذية من اقتراحات بقوانين أو الاعتراض عليها ، وهو نفس الأمر بالنسبة لعلاقة البرلمان بالحكومة من حيث سحب الثقة للجمعية أو لفردية من الوزارة وهو ما تضمنه حكم محكمة القضاء الإداري بأن ((سحب الحكومة لمشروع القانون الذي كانت قد قمت به إلى البرلمان يفتح اعتماد مالي لتسوية حالة

(١) د/ سليمان الطمولى ((القرارات الإدارية)) المرحع السابق من ١٣١ وما بعدها حيث أشار سيادته رحمه الله إلى هذه الأحكام كلها .

خريجي مدرسة للفنون الجميلة العليا قبل سنة ١٩٢٧ عمل من أعمال السيادة التي لا يدخل في وظيفة المحكمة بحثها والتعرض لها))^(١)

بعض الأعمال المتعلقة بالحرب :-

لا تدخل الأعمال المتعلقة بالحرب من قبيل أعمال السيادة ، وإنما تعتبر من أعمال الحرب التي لا تسأل الدولة عنها ما كان نتيجة للقوة القاهرة أو لضرورات القتال الحالة ومثال ذلك :-

كل الأضرار الناتجة عن عمل العدو ولو كانت نتيجة عملياته التمهيدية ، وكذلك كل الأضرار الناتجة عن تقابل الجيشين في ميدان المعركة^(٢)

ولذلك تضمنت فتوى مجلس الدولة الصادر في ١٨/٨/١٩٥٤ أنه ((..... أنه على مقتضى القواعد المسلم بها في جميع التشريعات يعتبر إعلان الحرب وما يترتب عليه من آثار للأعمال الحربية من صميم أعمال السيادة ... وتنفي الدولة على مقتضى تلك القواعد أيضاً من مسئولية الأعمال التي تجربها بالفاء ما بلغ الضرر الناشئ عنها للأفراد ، وعلى هذا تتحمل الدولة أى تعويض عن الأضرار الناشئة عن الأعمال الحربية))

وهو ما لكانته المحكمة الإدارية العليا بحكمها الصادر في ٢٩/٣/١٩٥٨ يقولها ((... من المسلم به أن عملية تفتيش المغن وضبط الغنائم في أوقات الحرب هي من أعمال السيادة لا تصلها بالتدليير الحربية التي تتخذها الدولة لصون أمنها الخارجى.....))^(٣)

أعمال الخارجية :-

توجد في هذا المجال معظم تطبيقات نظرية أعمال السيادة والتي منها القرارات الصادرة بضم أقاليم جديدة إلى الدولة ، والمنطقة بحملية للمواطنين المقيمين في الخارج عن طريق الوسائل الدبلوماسية ورفض الدولة التدخل بالطرق

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر ١/٦/١٩٤٩ مجموعة أحكام اللجنة الثالثة ص ٢٣٩

(٢) د/ نبيلة عبد الحليم كامل "دعوى الإنهاء" المرجع السابق ص ٥٢

(٣) حكم الإدارية العليا الصادر عليه ٢٩/٣/١٩٥٨ - مجموعة أحكام اللجنة الثالثة ص ٢٨٩

الدبلوماسية لمطالبة دولة أجنبية تعويض لأحد المواطنين نتيجة الاعتداء عليه أثناء ققامته في تلك الدولة ؛ والتعليمات الصادرة من الحكومة لممثليها للدبلوماسيين في الخارج ومن أهم التطبيقات في هذا الصدد إبرام المعاهدات وما يتعلق بها من أعمال ترتبط بالمفاوضة والتوقيع والتصديق فكلها تعتبر من أعمال السيادة التي تخرج عن كل رقبة قضائية ^(١)

د) عدم خضوع الأعمال المادية لدعوى الإلغاء :-

لا تخرج الأعمال التي تقوم بها الإدارة عن كونها إحدى مجموعات ثلاث أما أعمال مادية أو قرارات إدارية أو عقود إدارية ، فإذا كان من السهل التمييز بين العقود الإدارية والقرارات الإدارية في أن الأولى تتطلب تقابل لإرادتين معاً أما الثانية فتقوم على إدارة منفردة للإدارة .

يبقى التمييز بين القرار الإداري باعتباره محل لدعوى الإلغاء وبين العمل المادي الذي يخرج عن تلك الدعوى وأرسي لفقته ^(٢) بعض العناصر للتمييز بين القرار الإداري والعمل المادي تمثلت في :-

١- للقرار الإداري بعد عمل عمدي تأتبه الإدارة عمداً ، بينما العمل المادي قد ترتكبه الإدارة عن قصد أو عن خطأ فهو لا يشترط توفر العمد في اتخاذه أو لقيام به.

٢- للقرار الإداري يحل المركز القانوني للقائمة بزيادة الحقوق أو الالتزامات ومثال ذلك إذا صدر قرار بالتعويض على مواطن واعتقله فإن هذا القرار سوف يؤثر تأثيراً مباشراً في مركزه القانوني حيث ينتقل حالة من مواطن طليق إلى مواطن سجين ، كذلك الأمر لو صدر بتأجيل علاوة موظف أو سحب ترخيص سلاح من أحد الأفراد أو صدر قرار بترقية موظف أو السماح للمالك بإقامة بناء فإن هذه القرارات تؤثر بالزيادة أو النقصان في المراكز القانونية للقائمة ومن ثم تعتبر قرارات إدارية يمكن الطعن فيها بالإلغاء .

^(١) د/ سليمان الطمولى ((القرارات الإدارية)) المرجع السابق ص ١٤١ وما بعدها

^(٢) د/ مصطفى أبو زيد فهمي " قضاء الإلغاء " المرجع السابق ص ٢٠

بينما الأعمال المادية هي التي تؤثر في المركز القانوني بديلها أو خلاقه مثل القرارات الفنية للصورة لبناء خزان أو إنشاء مصنع ^(١) ومن الأعمال المادية أيضاً حادث أصاب فرداً من الأفراد وتسيبت فيه إحدى سيارات الإدارة فهذا الحادث المنسوب للإدارة يمثل عملاً أو واقعة مادية و لا يمثل بالطبع قراراً إدارياً لأن ذلك الحادث بذاته لا يؤثر بطريقة مباشرة في المركز القانوني للفرد المصاب لأنه بوصفه مواطناً لم يتغير مركزه القانوني نتيجة أصابته فضل مركزه القانوني كما كان ، وكل ما هناك أن حالته الواقعية والمادية تغيرت بفعل ذلك الحادث ^(٢) كما يعد من قبيل الأعمال المادية الإجراءات الداخلية والمنشورات والتعليمات التي تصدرها جهة الإدارة للعلماء والأوامر الرئاسية ، وتنقسم الأعمال المادية إلى قسمين بحسب سبقها للتصرف القانوني أو لكونها لاحقة عليه فهناك الأعمال التحضيرية أو التمهيدية :- التي تسبق صدور التصرف القانوني كالرأي الذي تبديه جهة استشارية أو الإحصائيات والتقارير التي يقوم بها الجهات المتخصصة وهي كلها لا ترتب أثراً قانونية ومن ثم لا تعد قرارات إدارية وبالتالي لا تخضع لدعوى الإلغاء .

- وهناك الأعمال المنفذة للقوانين والقرارات والتي تعقب صدور التصرف القانوني :-

ومثالها القرارات المفصرة والقرارات المؤكدة شريطة ألا تتجاوز هذه القرارات التفسير أو التأكيد وإلا تتضمن قواعد تنظيمية جديدة ^(٣) وكان للقضاء الإداري بمحاكمه المختلفة دوراً في تحديد الأعمال المادية تنكر منها ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري بقولها ((إذا كان الضرر المطلوب التعويض عنه إنما يربطه المدعى عليه ببيان نشره الوزير على صفحات الجرائد والمجلات و بمقولة أنه يتضمن التشهير بمن أحيلوا إلى المعاش ومن بينهم المدعى

(١) د/ أحمد عودة الخوري " قضاء الإلغاء في الأردن " طبعة ١٩٨٩ ص ٢٤٨

(٢) د/ محمد رفعت عبد الوهاب " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٣٩٩

(٣) د/ نبيلة عبد الحليم كامل " دعوى الإلغاء " المرجع السابق ص ٨٨

والطعن في نعمتهم وكرامتهم فيكون الضرر ناشئاً عن النشر وهو عمل مادي لا ينهض إلى مرتبة القرار الإداري)) (١)

كما قضت هذه المحكمة بأن ((التأشير على أوراق تعيين أحد الموظفين هو عمل مادي ليست له مقومات القرار الإداري وتكون هذه المحكمة غير مختصة بنظر هذا النزاع)) (٢)

وجاء بحكم آخر لذات المحكمة أنه ((لا محل للبحث فيما أثاره المدعي ببطان كشوف المرشحين والناخبين للعمدية عامة بحجة اشتغالها على أسماء أشخاص لا تتوافر فيهم شروط الناخب أو المرشح بالإضافة إلى أنها لم تحرر في الميعاد القانوني ولم تعرض عرضاً قانونياً لأنه من المسلم أن ثار هذا النزاع بطريق مناقشته أمام هذه المحكمة أمر غير جائز قانوناً لأن تحريراً لكشوف وعرضها إن هو إلا وقائع مادية لا يمكن اعتبارها قرارات إدارية بجوز طلب إلغائها ولكن متى اتخذتها السلطة المختصة سنداً لإصدار قرار إداري جاز الاستناد إلى ما لا يمس تحريرها أو عرضها من مخالفة للقانون لتعيب القرار الإداري الذي أُنشئ عليها (٣)

كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن ((الإجراءات التي ناط بها قانون الشهر العقاري لمؤورية الشهر ومصلحة الشهر العقاري محددة تحديداً دقيقاً في القانون الآثار التي يترتب عليها ولادة حكم القانون ، الأعمال الصادرة منهم في هذا الشأن من قبيل الأعمال المادية التي لا يقصد بها تحقيق مراكز قانونية لا تتوافر فيها مقومات القرار الإداري)) (٤)

(١) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم ٤١ لسنة ٢ ق ولحكم الصادر في الدعوى رقم ٢٨٠ لسنة ١ ق بجلسته ١٩٤٨/١/٧ أشار إليه د. ماهر أبو السنين "دعوى الإلغاء" المرجع السابق ص ٤١ وما بعدها

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم ٧٨ لسنة ٦ ق بجلسته ١٩٥٣/١١/١١ - مجموعة أحكام لسنة الثالثة ص ٢٩

(٣) حكم القضاء الإداري في الدعوى رقم ٤١٤ لسنة ٦ ق الصادر بجلسته ١٩٥٤/١١/٨ - مجموعة أحكام لسنة التاسعة - ص ١٠٩

(٤) حكم الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٤٢ لسنة ٩ ق عليا بجلسته ١٩٦٦/٢/١٢ - السنة الخامسة عشر

وفى النهاية تجدر الإشارة إلى أن الأعمال العادية وأن كانت لا تعد بطبيعتها قرارات إدارية ولا يقبل الطعن فيها بالإلغاء إلا أن ذلك لا يحول دون إمكان عرضها على مجلس الدولة ولكن ليس عن طريق دعوى الإلغاء بل عن طريق دعوى القضاء الكامل أو دعوى التعويض^(١)

(هـ) خروج العقود الإدارية عن دعوى الإلغاء :-

عرفت المحكمة الإدارية العليا العقد الإداري بأنه ذلك ((العقد الذى يبرمه شخص معنوى من أشخاص القانون بقصد إدارة مرفق أو بمناسبة تسييره وأن تظهر نيته فى الأخذ بأسلوب القانون العلم وذلك يتضمن العقد شرطاً أو شروطاً غير مألوفة فى عقود القانون الخاص^(٢)

والعقد الإداري وأن كان يتفق مع القرار الإداري فى أن كلا منهما يعد تصرفاً قانونياً وأن الإدارة طرفاً فى الأول ومعبرة عن إرادتها الملزمة فى الثانى ، وإلا أنه يوجد فارق جوهري بينهما حيث يعد القرار الإداري تصرفاً قانونياً بإرادة منفردة هى إرادة الإدارة وحدها ودون توقف على إرادة أخرى بينما يعد العقد الإداري تصرفاً قانونياً لا ينشأ إلا بتوافق إرادتين هما إرادة طرفي الإدارة والمتعقد معها^(٣)

وبما أن القاعدة العامة أن الطعن بالإلغاء لا يكون إلا ضد القرارات الإدارية ومن ثم إغلاق هذا الطريق بالنسبة للعمليات المركبة وأولها العقود الإدارية ، إلا أن هناك بعض القرارات التى تكون قابلة للفصل وتتعلق أما بمرحلة انعقاد العقد وأما تتعلق بتنفيذه وللقضاء رأى فيها على النحو التالى :-

القرارات التى تسبق انعقاد العقد :-

يدخل ضمن هذه الطائفة القرار الصادر بوضع شروط المنقصة أو المزايدة، وكذلك قرار لجنة فحص العطاءات وقرار لجنة البت بإرساء المنقصة أو المزايدة والقاعدة المطبقة فى فرنسا هو إمكانية الطعن بالإلغاء فى هذه القرارات . أما الوضع فى مصر فيمكن استخلاصه من حكم محكمة القضاء الإداري المتضمن ((إذا صح أن إلغاء القرار الإداري الصادر بإرساء المنقصة لا يؤدي إلى إهدار العلاقة التعاقدية التى نشأت عنه إلا أن هذا لا ينفي وجود المصلحة فى طلب إلغاء

(١) د/ نور رسلان (وسيط قضاء الإداري)) المرجع السابق ص ٢٤٨

(٢) حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٦٧/١٢/٣٠ - مجموعة أحكام الطبا فى خمسة عشر عاماً ص

(٣) د/ نور رسلان " وسيط قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٤٣٠

هذا القرار ، إذ من المحتمل أن يؤدي الحكم الذي يصدر بالإلغاء إلى فسخ أو تصحيح الوضع تأسيساً على عدم الإبقاء على تصرف يقوم على قرار حكم بإلغائه ، على أنه مما يتعارض مع المنطق أن يلغى قرار بإرساء المناقصة ثم يظل الإجراء المترتب عليه هو إبرام العقد قائماً ، على أن لطلاب الإلغاء مصلحة مؤكدة في أنه بناء على حكم الإلغاء يستطيع أن يحصل على تعويض من جهة الإدارة .))

يتضح من هذا الحكم أنه يمكن الطعن بالإلغاء على القرار المنفصل عن العقد إلا أن ذلك لا يؤدي إلى شل أثر العقد وإنما ينسب الإدارة إلى أحقية المتعاقد في التعويض ^(١)

• القرارات المتعلقة بتنفيذ العقد •

ترتبط تلك القرارات ارتباطاً لا يقبل التجزئة بالعقد ذاته ومن ثم لا يمكن فصلها والطعن فيها مستقلة عن موضوع العقد ذاته وبالتالي فإن هذه القرارات لا يطعن فيها بالإلغاء ولا يعني ذلك عدم إمكانية الطعن فيها مطلقاً وإنما يمكن ذلك بموجب القضاء الكامل وتخضع تلك المنازعات لرقابة قاضي العقد وهو ما أكتسبه للمحكمة الإدارية العليا في حكمها المتضمن ((أنه ينبغي في ضوء التنظيم لعملية العقد الإداري المركبة المتفرقة بين نوعين من القرارات التي تصدرها الجهة الإدارية في شأن العقود الإدارية ...))

النوع الأول : وهو القرارات التي تصدرها أثناء المراحل التمهيدية للعقد وقبل إبرام العقد وهذه تسمى القرارات المنفصلة المستقلة ، ومن هذا القبيل لقرار الصادر بطرح العمل في مناقصة والقرار الصادر باستبعاد أحد المتنافسين والقرار الصادر بإلغاء المناقصة أو بإرسائها على شخص معين فهذه القرارات هي قرارات إدارية نهائية شأنها شأن أي قرار إداري نهائي وتطبق عليها جميع الأحكام الخاصة بالقرارات الإدارية النهائية .

والنوع الثاني : وينظم القرارات التي تصدرها الجهة الإدارية تنفيذاً لعقد من العقود الإدارية واستناداً إلى نص من نصوصه كالقرار الصادر بسحب العمل ممن تعاقد معها والقرار الصادر بمصادرة التأمين أو بإلغاء العقد ذاته ، فهذه القرارات يختص القضاء الإداري بنظر المنازعات التي تنشأ عنها لا على أساس اختصاصه بنظر القرارات الإدارية النهائية وإنما على أساس اعتباره يدخل في اختصاص المحكمة ذات الولاية الكاملة بنظر المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية بالتطبيق

(١) د/ مسطفي أبو زيد فهمي " قضاء الإلغاء " المرجع السابق ص ٢٠

للبيد الحادى عشر من المادة العاشرة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة والذي يقضى باختصاص محكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل فى المنازعات الخاصة بعود الالتزام أو الأسغال العامة أو التوريد أو بأى عقد إدارى آخر .

وغنى عن البيان أن اختصاص القضاء الإدارى بالنسبة إلى هذا النوع الثانى من القرارات هو اختصاص مطلق لأصل المنازعات وما يتفرع عنها لا ليست هناك جهة قضائية أخرى لها ولاية الفصل فى شئ من هذه المنازعات وهذا التنظيم القضائى يجعل للقضاء الإدارى مختصاً بالفصل فى الطلبات المستعجلة التى تتطوى على نتائج يتعذر تداركها أو طلبات يخشى عليها من فوت الوقت أو تخلف تدابير لا تحتمل التأخير أو إجراءات وقتية أو تحفظية حمائية للحق إلى أن يفصل فى موضوعه ، والقضاء الإدارى إذا يفصل فى هذه الطلبات إنما يفصل فيها سواء أكانت مطروحة عليه بصفة أصلية لم باعتبارها فرعاً من المنازعة الأصلية المعروضة عليه ، وذلك على اعتبار أن القضاء الإدارى وحده دون غيره قاضى للعقد^(١)

نخلص من ذلك إلى أن قاضى العقد هو الذى ينظر كافة المنازعات المتعلقة به سواء طلب الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار ما - يرتبط بالعقد - أو لتصرت الطلبات على إلغاء هذا القرار .

وإذا كان القرار الذى يصح أن يكون محلاً لدعوى الإلغاء هو القرار الإدارى فقط على النحو السالف ذلك والذى لا يتطلب لإصداره شكلاً معيناً وهو ما ذهب إليه المحكمة الإدارية العليا بقولها :-

((أن القرار الإدارى ليست له صبغة معينة لابد من نصيبه فيها وإنما يكون بكل ما يحمل معنى اتجاه إرادة جهة الإدارة فى نطق سلطتها الملزمة إلى إحداث أثر قانونى متى كان ذلك ممكناً وجازاً قانوناً ، وطالما كان المشرع لم يحدد شكلاً معيناً يتحتم أن ينصب فيه القرار محل النزاع كما لم يشترط أن يكون مسبباً فلن نرى المدعية عليه فى هذا الخصوص للتوصل إلى بطلانه من الناحية الشكلية بعد غير مستند لأسس صحيح قانوناً فى هذا الشأن وقد ثبت أن القرار المطون فيه قائم على أسبابه المبررة له قانوناً ...))^(٢)

(١) حكم الإدارية العليا الصادر فى الطعن رقم ١٣٣٦ لسنة ٤٠ ق بجلسته ١٩٩٥/١/٢٤ أشار إليه د/ مصطفى أبو زيد " قضاء الإلغاء " المرجع السابق ص ٣٤

(٢) حكم الإدارية العليا الصادر فى الطعن رقم ٢٤٤٢ لسنة ٢٩ عليا بجلسته ١٩٩١/١٢/١٥

وفي النهاية تجدر الإشارة إلى أنه لا يكفي أن يتصف القرار محل دعوى الإلغاء بأنه قرار إداري وإنما لابد وأن يتصف بالنهائية وذلك على النحو التالي:

أن يكون القرار الإداري نهائياً :-

يشترط أن يكون القرار الإداري نهائياً أي قابل للتنفيذ دون الحاجة إلى أي إجراء لاحق، فإذا كان القرار غير قابل للتنفيذ لضرورة اعتماده أو التصديق عليه من الرئيس المختص فإنه لا يقبل الطعن بالإلغاء، وكذلك إذا كان يشترط لإمكان تنفيذه قانوناً صدور قرار آخر أو إذن من جهة أخرى وذلك مثل القرار المتضمن ترتيب أعباء مالية على الخزنة رغم عدم وجود الاعتماد المالي اللازم مما يجعل تحقيق أثر ذلك القرار غير ممكن ما لم يصدر الإذن بالاعتماد ممن يملكه^(١)

ذهب بعض الفقه إلى القول^(٢) بشرط أن يكون القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء يجب أن يتصف بالنهائية فهذه الكلمة الأخيرة غير ذات فائدة لأن القرار قد يكون نهائياً بالنسبة لسلطة معينة وغير نهائياً بالنسبة لغيرها، مثال ذلك القرارات الصادرة من مجلس التدقيق الابتدائي هي قرارات نهائية بالنسبة للجهة التي أصدرتها رغم كونها تحتاج إلى تصديق من السلطة الأعلى.

في حين يذهب البعض الآخر^(٣) إلى القول بأن المقصود بالنهائية لا يعني استفاد كل جهة من الجهات لولايتها على حدة وإنما المراد هو استكمال القرار للخصائص التي تؤدي حتماً إلى وجوده قانوناً يستوي في ذلك أن تستكمل هذه الخصائص باستيفاد جميع مراحل إعداد القرار وإصداره ثم يقتصر الأمر على مرحلة دون الأخرى ، فالعبرة في تحديد ما يعتبر نهائياً من القرارات وما لا يعتبر كذلك هو بختفاء المرحلة التي يتولد عنها الأثر القانوني المعين.

لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "القرار الإداري النهائي الذي يدخل في ولاية محكم مجلس الدولة هو القرار الذي يستكمل مقومات لقرار الإداري بمفهومه الذي استقرت عليه أحكام الإدارية العليا الذي يصدر إحصاحاً من جهة الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة علمية

(١) د. ملحد راغب الحلو "قضاء الإداري" المراجع السابق ص ٢٧٥

(٢) د. سليمان الطماوي "قضاء الإداري" المراجع السابق ص ٢٣١ وما بعدها

(٣) د. فؤاد الحلو "قضاء الإداري" المراجع السابق ص ٥٢٠

بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني متى كان ذلك ممكناً وجتزأ قانوناً مستهدفاً تحقيق المصلحة العامة ومن ثم فإن من أركان القرار الإداري أن يكون له محل وهو المركز القانوني الذي تنتج لولادة مصدر القرار إلى أحداثه والأثر القانوني الذي يترتب عليه يقوم مباشرة وفي الحال وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية جديدة أو تعديل في مركز قانوني قائم أو إلغائه^(١)

وكان لذات المحكمة حكماً قديماً نسبياً تضمن " أنه لا يكفي لتوافر صفة النهائية للقرار الإداري أن يكون صادراً من صاحب الاختصاص بإصداره بل ينبغي أن يقصد مصدره الذي يملك إصداره تحقيق أثره القانوني فوراً ومباشرة بمجرد صدوره وألا يكون ثمة سلطة إدارية للتصويب عليه وإلا كان بمثابة اقتراح أو إيداء رأي لا يترتب عليه الأثر القانوني الإداري النهائي " ^(٢)

ويستعرض بعض الفقه ^(٣) أمثلة قضائية انبثقت من أحكام محاكم مجلس الدولة تشير إلى قرارات إدارية غير نهائية تعللت في الآتي :-

- القرار الصادر من لجنة المأذونين بترشيح شخص لوظيفة مأذون لا يعتبر قراراً نهائياً ولا يقبل الطعن بالإلغاء لأن ذلك القرار يحتاج لتصديق وزير العدل الذي يصدر القرار بتعيين المأذون نهائياً " حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٥٩/١١/٧ .

- القرار الصادر من لجنة الشياخات بتعيين عدة لا يعتبر نهائياً لأنه يحتاج لتصديق وزير الداخلية " حكم القضاء الإداري الصادر بجلسة ١٩٤٩/٢/١٥ والإدارية العليا الصادر في ١٩٥٩/٦/٢٧ " .

- قرارات المجلس الطبي المختص في شأن الأمراض المزمنة قبل اعتمادها من القومسيون الطبي العلم لا تعد قرارات إدارية نهائية قبل ذلك الاعتماد " حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة ١٩٦٩/٤/٣ " .

(١) حكم الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٣٥٨ لسنة ٣٧ ق بجلسة ١٩٩٢/٥/٣ أشار إليه د. ماهر أبو العنين المرجع السابق ص ١٤

(٢) حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة ٦٦/١١/٢٠ - مجموعة أحكام العليا لسنة الثانية عشر -

ص ٢٦٠

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب " قضاء الإداري " لمرجع السابق ص ٤٠٩ وما بعده

- وكذلك القرار الصادر من لجنة شئون الموظفين بوزارة العدل بترك أحد الموظفين في الترقية قبل اعتماد القرار من وزير العدل " حكم القضاء الإداري بجملة ١٦/٢/١٩٥٠ .

مما سبق يتضح أن قبول الطعن بالإلغاء يستلزم صيرورة القرار الإداري نهائياً أو بمعنى آخر قابلاً للتنفيذ ، إلا أن القضاء الإداري ويهدف التيسير على الأفراد وإضفاء مزيد من الحماية عليهم لم يتطلب بالضرورة أن يكتسب القرار صفة النهائية قبل رفع الدعوى ، ومن ثم يمضي للقاضي الإداري في نظر الدعوى حتى ولو كان القرار لم تتوفر له الصفة التنفيذية قبل رفع الدعوى طالما توافرت له هذه الصفة أثناء نظر الدعوى وقبل الحكم فيها ، وهو ما قرره صراحة محكمة القضاء الإداري في العديد من أحكامها بقولها " جرى قضاء هذه المحكمة على قبول الدعوى إذا اكتسب القرار المطعون فيه صفة النهائية أثناء سير الدعوى ^(١) ويستند القضاء في ذلك إلى أن اعتماد القرار بعد رفع الدعوى يعتبر إصفاً من الجهة الإدارية عن إرادتها على إعمال الأثر القانوني للقرار المطعون فيه وذلك بإضفاء الصفة التنفيذية عليه .

ولا يمنع من نهائية القرار الإداري أن يكون في استطاعة الجهة التي أصدرته سحبه أو إلغؤه غير أن دعوى الإلغاء باعتبارها خصومة عينية منطلها اختصام القرار الإداري في ذاته استهدافاً لمراقبة مشروعيته ومن ثم فإنه يتعين أن يكون القرار الإداري المطعون فيه قائماً ومنتجاً آثاره عند إقلمة الدعوى ، فإذا تخلف هذا الشرط بآن زال هذا القرار قبل رفع الدعوى بإلغائه أو بانتهاء فترة نكته دون أن ينفذ على أي وجه كانت الدعوى غير مقبولة ^(٢)

لما إذا فشل بلب المراقبة في الدعوى ولم يصبح القرار نهائياً فإن الطعن حينئذ يكون قد قدم في قرار غير نهائي ويتعين للقضاء بعدم قبول الدعوى لرفعها قبل الأولن وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بقولها " إذا كان الطاعن قد بكر

(١) حكم القضاء الإداري في الدعوى رقم ٣٨ لسنة ٤ ق بجملة ١٢/٢٠/١٩٥١ - ١٢٠٦ ، وحكمها الصادر في الدعوى رقم ١٥٥ لسنة ٧ ق بجملة ١٥٥/١/١٨/١٩٥٥ - ١٢٠٦ ، والدعوى رقم ١٠٤ لسنة ٧ ق بجملة ١٩٥٤/١١/٣٠ - ١٢٠٧ أشارت إليهم جميعاً د. نبيلة عبد الحليم كامل المرجع السابق ص ١٠٣ كما قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في الطعن رقم ٥٢٢ لسنة ٢٧ ق بجملة ١٩٨٢/١٢/٣ بأن " صيرورة القرار الإداري المشار إليه نهائية ولطعن المطروح على هذه المحكمة بحول دون تحكم بعدم قبول الدعوى ".....

(٢) د. نبيلة عبد الحليم كامل " دعوى الإلغاء " المرجع السابق ص ١٠٤

بإقامة دعواه أمام المحكمة الابتدائية بالإسكندرية بتاريخ ١٩٧٩/٢/٢٩ ولم يصبح القرار المطعون فيه نهائياً بعد، ثم أحيلت للدعوى إلى محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية وصدر الحكم فيها في ١٩٨١/١/١٥ ولا يزال القرار غير نهائي إلا في ١٩٨١/٤/١١ فقد كان متعيناً على محكمة القضاء الإداري أن تحكم في الدعوى بعدم قبولها لرفعها قبل الأول^(١)

ولا يهدر في نهائية القرار الإداري إمكانية التظلم منه إلى الجهة التي أصدرته أو الجهة الرئاسية له ومن ثم يجوز الطعن فيه بالإلغاء مباشرة أمام محكمة القضاء الإداري دون التظلم منه إدارياً أو حتى بعد رفع التظلم إلى جهة الإدارة وقبل الفصل فيه وهو ما قرره محكمة القضاء الإداري بالنسبة لنوعية معينة من القرارات الإدارية تلك التي تصدرها لجان الحصر والتقدير المشار إليها في مرسوم تحديد الرسوم البلدية وطريقة التظلم منها حيث قضت باعتبار هذه القرارات قرارات إدارية نهائية يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء في ميعاد ستون يوماً من تاريخ إعلانها للممول حتى بعد رفع التظلم منها إلى لجنة التظلمات دون انتظار الفصل فيه منها ، لأنه ليس هناك ما يمنع من أن يقوم التظلم الإداري إلى جانب التظلم القضائي وأن للتجاء صاحب الشأن إلى أحد الطريقتين لا يحول دون تنجسه إلى الطريق الآخر على أن تراعى مواعيد الطعن القانونية^(٢)

وعلى العكس إذا كان للقانون قد نظم طريقاً للطعن في القرار الإداري سواء بالمعارضة أو بالاستئناف أمام هيئة إدارية أخرى فإنه في هذه الحالة لا يعتبر القرار نهائياً قبل الطعن فيه بهذه الطرق أو فوات ميعاد الطعن وهو ما أكدته محكمة القضاء الإداري في حكمها المتضمن أن " القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٤٦ الخاص بإنشاء نقابة المهن الهندسية يقرر أن قرار مجلس هذه النقابة برفض طلبات التقيد بسجلاتها قابل للطعن بطريق المعارضة أمام اللجنة المختصة بنظر المعارضات وقد نصت المادة (٢٧) من هذا القانون على أن قرار هذه اللجنة في المعارضة يعد

(١) حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٨٢/١٢/٣ - مجموعة السنة التاسعة والعشرين ص ٢٠٤ ثار

إليه د. مصطفى أبو زيد فهمي " قضاء الإلغاء " المرجع السابق ص ٤٤

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة ١٩٥١/١/١٢ - مجموعة أحكام السنة الخامسة -

ص ١٠٤١

نهائي ومن ثم فإن قرار مجلس النقابة المطعون فيه غير نهائي وغير قابل للطعن بدعى الإلغاء أمام هذه المحكمة وإنما يجوز هذا الطعن في قرار اللجنة النهائي^(١).

٢- صدور القرار الإداري النهائي من أحد أشخاص القانون العام :-

لكي يعد القرار إدارياً لا بد وأن يصدر من سلطة إدارية أي من إحدى الهيئات الإدارية التابعة لشخص من أشخاص القانون العام ، وينقسم أشخاص القانون العام إلى أشخاص إقليمية أو مرفقية أو مهنية .

فالأشخاص العامة الإقليمية تتمثل في الدولة والمحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى وتعتبر الهيئات التنفيذية الممثلة لها سلطات إدارية تصدر قرارات إدارية ، كما يعد من الأشخاص الإقليمية أيضاً المجلس الشعبي المحلي كذلك المجلس التنفيذي للمدينة أو الحي أو القرية ومن ثم تعتبر القرارات الصادرة منه قرارات إدارية^(٢)

أما الأشخاص المرفقية فتتمثل في المؤسسات العامة قبل إلغائها والهيئات العامة كالمسكك الحديدية والهيئة العامة للمواصلات السلكية واللاسلكية والهيئات الدينية المسيحية والغرف الصناعية والغرف التجارية .

أما الأشخاص المهنية فتتمثل في النقابات المهنية التي تنظم كيفية ممارسة المهنة ووضع أدائها وكيفية تأديب أشخاصها وتقرير المعاشات الخاصة بهم ، ومن ثم تعتبر القرارات الصادرة من هذه النقابات قرارات إدارية تخضع لرقابة الإلغاء وهو ما لكانته أحكام محاكم مجلس الدولة حيث ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى أنه " باستثناء اللوائح المنظمة للمجلس الصوفي فإن اختصاصات المجلس هي اختصاصات إدارية ذات نفع عام من نوع الاختصاصات والمهام الموكولة إلى السلطات العامة ومن ثم هو هيئة إدارية خاضعة لإشراف الحكومة المركزية فهي التي تعين الرئيس الأعلى لهذا المجلس بأمر من رئيس الدولة وهي تتولى انتخاب أعضاء ذلك المجلس وكذلك أوجب القانون أن يكون الانتخاب تحت إشرافها بديون محافظة مصر وتحت رئاسة المحافظ وهي التي تتولى تنفيذ الأحكام النهائية الصادرة منه أو من مشايخ الطريقة الأمر الذي تستبين منه المحكمة أن الحكومة جعلت لها

(١) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسته ١٢/٢٦/١٩٥٠ - مجموعة أحكام السنة الخامسة -

ص ٢٧١ وما بعدها ، د. محمود محمد حافظ " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٥٦٠

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي " قضاء الإلغاء " المرجع السابق ص ٣٧

الإشراف على كل كبيرة وصغيرة من سائر أمور الطرق الصوفية وعلى ذلك يكون المجلس الصوفي الأعلى شخصاً من أشخاص القانون العام وتكون الهيئات المنقوعة عنه والتي بين القانون اختصاصها هيئات إدارية وينبغي على ما تقدم أن القرارات الصادرة عن المجلس الصوفي الأعلى في شأن تعيين مشايخ الطرق هي قرارات إدارية يجوز طلب إلغائها أمام هذه المحكمة (٢٠)

كما ذهب ذات المحكمة إلى أن نقابات المهن تعد من أشخاص القانون العام ذلك أنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص فينشأتها يتم بقانون أو بأداة تشريعية أدنى من ذلك وأغراضها وأهدافها ذات نفع عام ، ولها على أعضائها سلطة تأديبية ولهؤلاء الأعضاء دون غيرهم حق احتكار مهنتهم فلا يجوز لغيرهم مزاولتها واشترك الأعضاء في النقابات أمر حتمي ، ولها حق تحصيل رسوم الاشتراك في مواعيد دورية منتظمة كما أن القانون قد أضفى على النقابة شخصية معنوية مستقلة وخولها حقوقاً من نوع ما تختص به الهيئات الإدارية العلمية مما يدل على أنها جمعت بين مقومات المؤسسات العلمية وعناصرها من شخصية مستقلة ومرفق عام تقوم عليه مستعينة في ذلك بسلطات علمية شأنها في ذلك شأن كافة هيئات التمثيل المهني ومن ثم فهي شخص إداري من أشخاص القانون العام وقراراتها سواء صدرت في موضوع التأكيد من هيئتها المختصة لم صدرت من مجلس النقابة في مسائل التقيد بالسجلات أو في غير ذلك من الأغراض هي قرارات إدارية تجوز المطالبة بإلغائها (٢١) .

وهو ما أكتته المحكمة الإدارية العليا بقولها " أن تنظيم المهن الحرة كالطب والهندسة مما يدخل أصلاً في صميم اختصاص الدولة بوصفها قوامة على المصالح والمرافق العامة ، فإذا رأت الدولة أن تتخطى عن هذا الأمر لأعضاء المهنة أنفسهم لأنهم أقدر عليه مع تخويلهم نصيباً من السلطة العلمية يستعينون به على تأدية رسالتهم مع الاحتفاظ بحقها في الإشراف والرقابة تحقيقاً للمصالح العام فإن ذلك لا يغير من التكليف القانوني لهذه المهن بوصفها مرفق عامة (٢٢)

(٢٠) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٤٢١ لسنة ٤ ق جلسة ١٩٥٤/١١/١٧ مجموعة أحكام السنة الخامسة ص ٢٥٦

(٢١) د. ماهر أبو المينين "دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري" المرجع السابق ص ٢٣

(٢٢) حكم الإدارية العليا الصادر بجلسته ١٩٥٨/٤/١٢ أشار إليه د. ملحد راجب الحلو المرجع السابق

أما إذا كانت القرارات صادرة من هيئة خاصة أي من أشخاص خاضعة للقانون الخاص - ولو كانت ذات نفع عام - فإنها لا تعتبر قرارات إدارية ، وهو ما استقرت عليه أحكام المحكمة الإدارية العليا بأن الشركات المؤممة تعتبر من أشخاص القانون الخاص بالرغم من تلميمها ، حيث حرمت قوانين التأميم على بقاء تلك الشركات محتفظة بشكلها القانوني واستمرار نشاطها في هذا الشكل ، ومفاد ذلك أن تظل هذه الشركات مع تملك الدولة لها شركات تجارية من أشخاص القانون الخاص^(١) .

وبذلك لا تعد من القرارات الإدارية تلك القرارات التي تصدر من أشخاص القانون الخاص مثل الجمعيات الخاصة و الجمعيات الخاصة ذات النفع العام والشركات والمنشآت الفردية ومن ثم لا يمكن الطعن في قراراتها لدى مجلس الدولة.

ولا يكفي صدور العمل من شخص من أشخاص القانون العام لتمييز القرار الإداري عن غيره من الأعمال التي تصدر عن السلطة التشريعية والقضائية وعليه فإنه يتعين اللجوء إلى عنصر آخر يحسم تكييف ما يصدر عن هذه السلطة بأنه قرار إداري ولا نجد عنصراً حاسماً سوى عنصر السلطة الإدارية دخل أشخاص القانون العام ، بمعنى أن القرار الإداري هو تعبير عن إرادة السلطة الإدارية لأي شخص من أشخاص القانون العام يكون ملزماً ونهائياً ويترتب عليه إجراءات أثر قانوني معين، وحتى دخل السلطة التنفيذية يجب أن يكون القرار صادراً بناءً على سلطة إدارية تتضح فيها عوامل السلطة بأن ينأى التصرف عن أن يكون مرتبطاً أو متعلقاً بأمر من أمور الإدارة الخاصة^(٢)

ومن ثم يجب أن يصدر القرار بصدد الإدارة العامة للمرافق العامة حتى يمكن الطعن فيها بالإلغاء ومن هنا فقد كان طبيعياً أن تقول المحكمة الإدارية العليا في حكم لها أنه "إذا دار القرار حول مسألة من مسائل القانون الخاص أو تعلق

(١) د. سعد عصفور ، د. محسن خليل " قضاء الإداري " المراجع السابق صـ ٢٩٢ وحكم الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٤٢ لسنة ١٠ ق عليها بجلسة ١٩٦٦/١/٨ مجموعة أحكام السنة الحادية عشر صـ ٢٧٠

(٢) د. ماهر أبو العنين " دعوى الإلغاء أمام قضاء الإداري " المراجع السابق صـ ٣٢

بإدارة شخص معنوي خالص، خرج عن عداد القرارات الإدارية فيما كان مصدره ومهما كان موقعه في مدارج السلم الإداري^(١)

ويضرب للفتنة^(٢) مثال لذلك بأن القرار الصادر من رئيس الجمهورية بنقل العامل من الإدارة العامة وتعيينه في إحدى الشركات في وظيفة أعلى ، ووجد زميله في هذه الشركة أن هذا القرار قد أضر به وأنه أولى بهذه الوظيفة من هذا الوافد الجديد ، فإن هذا العامل لا يستطيع الطعن في القرار الجمهوري بالإلغاء لدى مجلس الدولة لأنه لا يعد قراراً إدارياً، ذلك لأن التعيين في أحد الوظائف الشاغرة بالشركة التي تعد من أشخاص القانون الخاص ومن ثم ينعقد الاختصاص بنظر الطعن في قرار التعيين للقضاء العادي وهو ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا في حكم آخر لها جاء فيه أنه " ليس كل قرار يصدر من هيئة إدارية عامة يعد قراراً إدارياً مما يختص للقضاء الإداري بطلب إلغائه أو وقف تنفيذه ، إذ لا بد لتحقيق وصف القرار الإداري أن يكون ذلك بحكم موضوعه، فإذا دار القرار حول مسألة من مسائل القانون الخاص أو تعلق بإدارة مال شخص معنوي خالص أو أريد به تطهير الموقف الخيري المشمول بنظارة وزارة الأوقاف من حق من الحقوق العينية القائمة عليها كحق الحكر ، لم يعتبر هذا القرار من القرارات الإدارية التي يختص بها القضاء الإداري ولو كان صادراً من هيئة إدارية هي وزارة الأوقاف...^(٣)

إذا فالأصل العام هو وجوب صدور القرار الإداري من أحد أشخاص القانون العام وأن يتعلق موضوعه بالإدارة العامة للمرفق العام حتى يمكن خضوعه للطعن فيه بالإلغاء إلا أنه استثناءاً من ذلك الأصل فإن مجلس الدولة قد اعتبر قرارات رؤساء المحاكم العادية في سلطاتهم الإشرافية على موظفي المحاكم من قبيل القرارات الإدارية التي تقبل الطعن بالإلغاء وكذلك القرارات الصادرة من مجلس الدولة في شأن موظفيه وكذلك قرارات مكتب البرلمان فتعتبر كل هذه القرارات قرارات إدارية يمكن الطعن فيها بالإلغاء^(٤)

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي " قضاء الإلغاء " المراجع السابق ص ٢٨ وما بعدها

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي " قضاء الإلغاء " المراجع السابق ص ٢٨ وما بعدها

(٣) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا لسنة الثالثة عشر للقاعدة رقم ١٤٢ ص ١٠٨٣

(٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب " القضاء الإداري " المراجع السابق ص ٤٥

وفي النهاية تجدر الإشارة إلى أنه لا يكفي أن يكون القرار الإداري صادراً من جهة إدارية بل يشترط كذلك أن تكون هذه الجهة الإدارية وطنية أي غير أجنبية، والمناطق في تحديد ما يعتبر وطنياً وما لا يعتبر كذلك من الجهات الإدارية إنما يكون بحسب جنسية هذه الجهة ، ومن ثم فإنه لا يقبل الطعن بالإلغاء في القرارات الصادرة من ممثلي دولة أجنبية كالسفراء والقناصل ومن في حكمهم سواء أكلتوا من جنسية هذه الدولة أو من جنسية عربية ، لأن هذه القرارات تعتبر صادرة منهم باعتبارهم ممثلين لحكومة هذه الدولة الأجنبية ، وكذلك الحال بالنسبة للمنظمات الدولية سواء أكلتت موجودة في داخل البلاد أو خارجها^(١) لذلك أخذ البعض^(٢) بمعيار السلطة المعبرة عن الإرادة والذي من شأن أعماله عدم اختصاص مجلس الدولة المصري بنظر الطعون المقدمة ضد قرارات الموظفين المصريين في جامعة الدول العربية ، أو ضد قرارات السكرتير العام للأمم المتحدة بالرغم من كونه مصرياً - مثلاً - حتى ولو كان مكان صدور تلك القرارات هو الإقليم المصري ، فلا دخل للإقليم في تحديد اختصاص القضاء الإداري المصري أو بمعنى آخر لا عبرة بمكان صدور القرار وإنما الأساس هو البحث في جنسية السلطة المعبر عن إرادتها عند اتخاذ هذا القرار وبما أنها قد تكون جامعة للدول العربية أو الأمم المتحدة ومن المعروف إن كلاهما ليس جهة إدارية مصرية ، لذلك لا تخضع للقرارات الصادرة عنهما للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري المصري.

والعكس صحيح فيما يخص القرارات الصادرة من السفارات المصرية بالخارج والتي تتعلق بالمصريين الذين يعملون بدولة أجنبية ، فإن هذه القرارات تخضع لولاية الإلغاء أمام مجلس الدولة المصري تأسيساً على أن السلطة التي أصدرتها هي سلطة مصرية رغم أن عملها يقع على إقليم دولة أجنبية .

وإذا كانت العبرة في تحديد جنسية الهيئة مصدرة القرار لمعرفة ما إذا كانت وطنية أم غير وطنية فإن ذلك لا يتعلق بجنسية أعضائها وإنما يرتبط بمصدر السلطة التي تستمد منها ولايتها في إصدار القرارات وهو ما أكتته المحكمة الإدارية العليا بقولها " ٠٠٠٠ يكون القرار صادراً من جهة إدارية وطنية تطبق قوانين البلاد، وتستمد سلطاتها منها بحيث يكون معبراً عن الإرادة الذاتية لهذه الجهة

(١) د. فؤاد الطاهر " قضاء الإداري " المراجع السابق ص ٥١٦، ٥١٧.

(٢) د. رفعت فؤاد " قضاء الإداري " ط ١٩٩٧ ص ٤١٥.

بوصفها سلطة علمة وطنية وأن العبرة في تحديد جنسية الهيئة الإدارية مصدره القرار ليس بجنسية أعضائها وإنما بمصدر السلطة التي تستمد منها ولاية إصدار القرار والقوانين التي تعمل تطبيقاً لها ، فإذا كانت تعمل بسلطة مستمدة من الحكومة المصرية وحدها كانت جهة إدارية مصرية ولو كان بعض أعضائها أجانب ، أما إذا كانت تعمل بمقتضى سلطة مستمدة من حكومة أو هيئة أجنبية أو دولية فإن قراراتها لا تعد صادرة من جهة وطنية ولو كان كل أعضائها وطنيين ، فالعبرة إذا ليست فقط بكون القرار صادراً من جهة إدارية مصرية أو من موظفين مصريين ، وإنما أيضاً بصنوع القرار معبراً عن الإرادة الذاتية لجهة الإدارة المصرية تطبيقاً لقوانين البلاد واستناداً إلى السلطة المصرية^(١) .

٢- يجب أن يكون القرار مؤثراً في مركز الطاعن :-

لا يكفي لإقامة دعوى الإلغاء ضد قرار إداري ما إن يتوافر فيه الشرطين السابقين فقط ، وإنما يتعين أن يكون هذا القرار مؤثراً في المركز القانوني للطاعن ، أي أنه يجب أن يحدث القرار الإداري قرأ قانونياً وإلا فلا يقبل الطعن فيه بالإلغاء ، ولتحقيق هذا الشرط يتعين توافر أمرين :-^(٢)

أولهما: أن يكون من شأن القرار المطعون فيه أن يولد آثاراً قانونية ، ويتوافر ذلك يجب أن يكون القرار نهائياً - على النحو سالف ذكره - حتى يمكنه إحداث الأثر القانوني والذي يتم عن طريق إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغائه^(٣)

الأمر الثاني : أن يكون القرار مولداً للآثار القانونية بذاته ، أو بمعنى آخر أن يكون تحقيق هذا الأمر ممكناً وجائزاً قانوناً .

لذلك فضت المحكمة الإدارية العليا بأنه " يلزم لقبول دعوى إلغاء القرارات الإدارية ٠٠٠ أن يكون من شأن القرار التأثير في المركز القانوني للطاعن ، فإذا لم يكن القرار مؤثراً في مركزه القانوني لم يجز الطعن فيه^(٤) "

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عام الجزء الأول

(٢) د. أنور رسلان " ومبدأ القرار الإداري " المرجع السابق ص ٤٤٣

(٣) د. فؤاد السائر " قضاء القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٥٥٢

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٦٧/١٢/٢٣ مجموعة أحكام العليا لسنة الحادية عشر من ٢٢٢

ويذهب البعض^(١) إلى أن هذا الشرط يتطلب أن يتمتع الشخص العلم عند إصداره للقرار بقدر من السلطة التقديرية بحيث يبدو القرار تعبيراً عن إرادة هذا الشخص لا مجرد تنفيذاً للقانون أو اللوائح أو أن تلتزم القوانين واللوائح بإصداره لأنه حينئذ يصدر القرار دون إرادة الشخص العلم وبالتالي لا يعد قراراً إدارياً يخضع لدعوى الإلغاء ، وإن كان يصلح لأنواع أخرى من الدعاوى كالدعوى التسوية ، كما أنه يجب أن يحدث القرار قرأ قانونياً لا مادياً أو تنفيذياً أي أنه يترتب عليه تغيير في المركز القانوني لمن يخلطهم أو تعديل أو إلغاء هذا المركز ومن ثم فإذا لم يتضمن هذا الأثر القانوني لم تكتمل له عناصر القرار الإداري شأنه في ذلك شأن التعليمات الداخلية التي توجه الموظفين دون أن تمس المركز القانوني للأفراد .

ومن ثم لا تعتبر قرارات إدارية الأعمال التحضيرية التي تمهد لإصدار القرار الإداري وأعمال إثبات الحالة وكذا ما توجهه الإدارة لذوي الشأن بالدعوة للاشتراك في إجراءات معينة تمهيداً لاتخاذ قرار في مسائل تهمهم وكذلك تبادل المعلومات بين جهات الدولة التي تشمل في الخطابات أو المذكرات المتبادلة بين جهات الإدارة المختلفة والتي تتضمن تبادل الرأي في موضوع معين أو الإبلاغ بمعلومات محددة أو اقت نظر لمسألة معينة وكذلك عروض الإدارة الموجهة لمصاحب الشأن لتسوية وضع معين كتعويضه مثلاً والاستشارات التي تتعلق لإبداء الرأي في مسألة معينة والتحقق التي تجربها الإدارة مع المختصين ، وبالتالي لا تخضع للطعن فيها بالإلغاء^(٢) .

ولا يعني ذلك تحصن هذه الأعمال من كل رقابة لكونها لا ترقى إلى مستوى القرار الإداري ، إذ لا يبقى للأفراد حق مواجهة هذه الأعمال وما يترتب عليها من آثار بدعوى التعويض أو القضاء الكلي إذا كان له محل^(٣) .

٤ - أن يصدر القرار بعد صدور قانون مجلس الدولة :-

لم يتشأ قضاء الإلغاء إلا بإنشاء مجلس الدولة بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ ، ومن ثم قلل القرارات الإدارية التي يقبل الطعن فيها بالإلغاء هي تلك

(١) د. ماهر أبو الفعين "دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري" المراجع السابق ص ٢٩

(٢) د/ نور رسلان "مبحث القضاء الإداري" المراجع السابق ص ٤٤٨ وما بعدها

(٣) د/سيد الشراقي "دروس في دعوى الإلغاء" المراجع السابق ص ٢٤

القرارات الصادرة بعد إنشاء مجلس الدولة ، أما القرارات الصادرة قبل إنشاء هذا المجلس فإنه لا يقبل الطعن فيها بالإلغاء لأن قانون مجلس الدولة الذي تضمن للنص على قضاء الإلغاء لم يشر إلى سريته بلثر رجعي ومن ثم لا يسري إلا من تاريخ نفاذه ^(١) ويترتب على ذلك أمرين ^(٢) .

الأول : أن العبرة في القرار الذي يمكن الطعن فيه هو بتاريخ صدوره حيث يشترط أن يكون قد صدر بعد ١٥ سبتمبر ١٩٤٦ تاريخ العمل بأول قانون لمجلس الدولة ولا يغير من الأمر شيء أن يدعى الموظف مثلاً أنه لم يعط بالقرار إلا بعد هذا التاريخ لأن العبرة هو بتاريخ القرار فإنه لا يستطيع أن يطعن فيه بالإلغاء .

الأمر الثاني : إذا صدر قرار بطل فإنه يتحصن طالما كان تاريخ صدوره يسبق العمل بقانون مجلس الدولة وبالتالي فإنه يتحصن من الطعن فيه بالإلغاء . وفي النهاية تجدر الإشارة بأن كتلتك الفقه درجت على ورود هذا الشرط ضمن شروط لقرار محل دعوى الإلغاء إلا أن هذا الشرط بعد شرطاً وقتياً نادر للتطبيق حيث مضى على إنشاء مجلس الدولة حتى الآن ما يزيد على نصف قرن من الزمن .

ثانياً : الشروط الواجب توافرها في رفع الدعوى

يشترط في رفع دعوى الإلغاء أن يكون ذا صفة في رفع الدعوى ، وهذا يتطلب أن يكون أهلاً للتقاضى وأن تتوافر له مصلحة من وراء إبطال القرار المطعون فيه ، ومن المبادئ المتعارف عليها في مجال التقاضي أنه لا دعوى بغير مصلحة .

وإذا كانت أهلية التقاضي في مجال القانون الإداري لا تختلف عنها في مجال القانون المدني إلا أن شرط المصلحة وبالرغم من أنه شرطاً عاماً يجب توافره بالنسبة لكافة الدعاوى سواء المدنية أو الإدارية ، إلا أن هذا الشرط له مدلول وأحكام خاصة في دعوى الإلغاء الذي يتميزه عن الدعاوى المدنية .

فإذا كانت المصلحة المنصوص عليها في المادة الثالثة من قانون المرافعات المدنية والتجارية تستند لتوافرها إلى المساس بحق للمدعي سواء بالاعتداء العقلي

(١) د/سيد عصفور ، مصنف خليل " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٤٠٦

(٢) د/مصطفى أبو زيد فهمي " قضاء الإلغاء " المرجع السابق ص ٤٠

عليه أو بالتهديد بذلك فإنها في القانون الإداري يكفي لتوافرها أن يمس القرار الإداري المطلوب إلغاؤه مصلحة ما للمدعي ومن ثم لا يشترط في دعوى الإلغاء المساس بحق شخص يعتد عليه ، ويرجع السبب في ذلك إلى طبيعة دعوى الإلغاء من كونها قضاء عيني أو موضوعي يتضمن مخاصمة القرار الإداري وهو ما دعا القضاء الإداري الفرنسي إلى التوسع في مفهوم شرط المصلحة مما أدى إلى اتجاه بعض الفقه إلى القول بأن دعوى الإلغاء تعتبر دعوى حسبة^(١) بحيث يكون للجمهور بصفه عامة مصلحة في رفعها في حين لاتجه فريق آخر إلى أن دعوى الإلغاء ليست دعوى حسبة^(٢) ومن ثم يشترط أن يكون لرفعها مصلحة خاصة في رفعها وأورد كل اتجاه للحجج المؤيدة له ، إلا أن الواقع ثبت رجحان الرأي الثاني وأصبح من المسلم به أن يكون لرفع دعوى الإلغاء مصلحة خاصة في رفعها^(٣) .

ويرجع البعض^(٤) أن شرط المصلحة في دعوى الإلغاء والذي لا يتطلب للمساس بحق شخصي للطاعن هو تحقيق الهدف من دعوى الإلغاء والمتمثل في كفالة وضمان احترام مبدأ سيادة القانون حتى لا تعيب به السلطة الإدارية فيما تصدره من قرارات ، فإذا كانت دعوى الإلغاء تحمي مصلحة الفرد الطاعن إلا أنها قبل ذلك وفوق ذلك تستهدف سيادة أحكام القانون والرقابة على إعمال الإدارة ومن ثم فلن ذلك لا يتحقق في الدعاوى الشخصية المرفوعة أما القضاء العالي لأن الهدف منها هو حماية حقوق الأفراد ولذلك تأخذ المصلحة في هذه الدعاوى مفهوماً ضيقاً يستلزم وجود حق ذاتي لرفع الدعوى .

وهو ما أكتته محكمة القضاء الإداري بقولها " إن قضاء الإلغاء قضاء موضوعي أو عيني ، يدور النزاع فيه حول مشروعية لقرارات الإدارية ، وهو مجال لا يتمتع فيه الأفراد بحقوق شخصية ولا يقتضي بحكم اللزوم أن تستند المصلحة فيه إلا حق اعتدى عليه ، بل يكفي أن يكون الطاعن في القرار صاحب مصلحة شخصية مباشرة في إلغائه ، والمصلحة الشخصية هنا معناها أن يكون الطاعن في مركز قانوني خلص أو حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار المطعون فيه من شأنها أن تجعله سدام قائماً - مؤثراً في مصلحة ذاتية للطلاب تأثيراً مباشراً^(٥) " .

(١) د/ محمود محمد حفظ " القضاء الإداري " المراجع السابق ص ٥٦٣ وما بعدها ، د/لحمود عودة النويري " قضاء الإلغاء في الأردن " المراجع السابق ص ٢٥٥

(٢) د/لحمود رفعت عبدوهاب " القضاء الإداري " المراجع السابق ص ٤١٢

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم ١٧٥٢ لسنة ١٠ ق بجلسته ١٨/١١/١٩٥٦
مجموعة أحكام القضاء الإداري في خمسة عشرة سنة قاعة رقم ٣٢ ص ١٠١١ .

ويعرف البعض ^(١) المصلحة في الدعوى بأنها " هي المنفعة التي يمكن أن يحصل عليها رافعها في حالة إجلبته إلى طلبه " وهي بذلك تختلف عن الصفة في الدعوى والتي يقصد بها الصلابة للترافع أمام القضاء ، فقد يكون الشخص ذا مصلحة ومع ذلك يتمتع عليه مباشرة للدعوى بنفسه لعدم كمال أهليته ، ومن ثم قد يكون صاحب المصلحة في الدعوى ذو صفة فيها وقد يختلف ذو الصفة عن صاحب المصلحة ويظهر ذلك بجلاء في الدعاوى التي ترفعها الأشخاص الاعتبارية إذ إن صاحب المصلحة فيها هو الشخص الاعتباري أما صاحب الصفة فهو ممثل هذا الشخص .

وتختلف بذلك المصلحة عن الصفة في أن الأولى شرط لقبول الدعوى إذ تقوم على مخصصة القرار ذاته ، في حين إن الثانية شرط لمباشرة هذه الدعوى أمام القضاء وإيداع دفاع فيها ، ومن ثم إذا انتفت الصفة كفت الدعوى غير مقبولة ، ويجوز إيداع الدفوع بانتقاء الصفة في أية حالة كفت عليها الدعوى ^(٢) .

إلا إن القضاء الإداري المصري لا يشترط توفر صفة في رفع الدعوى إلى جانب شرط المصلحة ، إذ أنه اعتبر شرط الصفة متنجماً في شرط المصلحة وهو ما أكتفه محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٤٨/١٢/١٥ من أن "الصفة في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية لمجازة حدود السلطة تجمع في المصلحة ، فتوفر الصفة كلما كان هناك مصلحة شخصية مباشرة ملابية أو أدبية لرافع الدعوى في طلب إلغاء القرارات المذكورة سواء أكان رافع الدعوى هو الشخص الذي صدر بشأنه القرار المطعون فيه عن غيره ، والقاعدة المتقدمة مؤسسة على طبيعة هذه الدعاوى وكونها دعاوى عامة وموضوعية المقصد منها تصحيح الحالات القانونية بإزالة كل أثر قانوني لقرارات الإدارية غير المشروعة والمخالفة للقانون " ^(٣)

(١) د/جلد راغب الحلو " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٩٢

(٢) د/ولاد الصلح " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٥٤٢ ، مجموعة المبادئ القانونية التي

قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة الرابعة المبدأ رقم ٣٠ ص ١٣٦٢

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة ١٩٤٨/١٢/١٥ ، حكمها الصادر في الدعوى رقم ٢٦٢

لسنة ١٠/٩/١٩٤٩ وحكمها الصادر بجلسة ١٩٥٤/١/٥ ، د/سك شرفلوي " دروس في

دعوى الإلغاء " المرجع السابق ص ٤٢ وما بعدها

ولقد أوردت المحكمة أربعة حجج للرد على القول بضرورة توافر الصفة في رافع دعوى الإلغاء هي " أولاً : لأن الصفة في التقاضي أمام قضاء الإلغاء على خلاف التقاضي العادي تندمج في المصلحة فيكفي لقبول طلب إلغاء القرار الإداري توافر شرط المصلحة الشخصية المباشرة مهما كانت صفة رافع الدعوى بالنسبة إلى القرار المطعون فيه ، ثانياً : لأن طلب إلغاء القرارات الإدارية لمجازة حدود السلطة في طعن موضوعي علم مبني على المصلحة العامة التي يجب أن تسود الأعمال الإدارية للقصد منه مخاصمة القرار الإداري غير المشروع في حد ذاته لإبطاله ، فقضاء الإلغاء هو قضاء موضوعي لا يتطلب في كل من يلجأ إليه أن يكون صاحب حق بل يكفي فيه أن يكون ذي مصلحة شخصية مباشرة في إلغاء القرار الإداري المطعون فيه ، ثالثاً : لأن المصلحة الشخصية معناها وجود الطاعن في مركز قانوني خاص يتأثر بالقرار المطعون فيه مدام قائماً وهذا المركز وثيق الصلة بالقرار إذ تربطه به علاقة مباشرة تختلف تبعاً لنوعه ، ولا شك أن المدعين بوصفهم أعضاء في مجلس بلدي يمايط مصلحة شخصية مباشرة في إبطال كل قرار تصدره الجهة المركزية ، متى كان فيه مسلسل بمصلحة المجلس الممثلين فيه إذ الواجب يقضي عليهم بالقعود عن صولح البلدة المنوط بهذا المجلس طبقاً للقانون صيانتها والمحافظة عليها ، رابعاً : لأن الأخذ بنظرية الحكومة يؤدي إلى اغتصاب السلطة المركزية لحقوق الهيئات إلا مركزية وإلى هدم كل استقلال للأخيرة ، إذ يقتصر حق الطعن في القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة المركزية في شؤون هذه الهيئات على رئيسها وحده ، وهو الممثل للسلطة المركزية والمؤتمر بأمرها ، فتهدر بذلك الحكمة التي توخاها القانون من استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية " (١)

بذلك يتضح أن الاتجاه السائد هو اندماج شرط الصفة في شرط المصلحة ولا يعني ذلك وحده الشخص حيث قد يختلف صاحب المصلحة عن من يمثلها - صاحب الصفة - على النحو السالف ذكره .

(١) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسته ١٩٤٨/١٢/١ ، حكمها الصادر في لدعوى رقم ٢٦٣ لسنة ١٩٤٩/٣/١٠ وحكمها الصادر بجلسته ١٩٥٤/١/٥ ، د/سعد الشرفاني "دروس في دعوى الإلغاء" المرجع السابق ص ٤٢ وما بعدها

١- خصائص المصلحة في دعوى الإلغاء

يثير شرط المصلحة الواجب توافرها عدة تساؤلات يمكن حصرها في

الآتي:-

ما هو الوقت الذي يتعين توافر شرط المصلحة خلاله؟ أو بمعنى آخر هل يكفي توافر هذا الشرط عند رفع الدعوى فقط أم يجب بقاءه حتى الفصل فيها؟ وماهي طبيعة المصلحة ، هل يجب أن تكون شخصية أم غير ذلك، مباشرة أم غير مباشرة، محققة الوجود أم محتملة، مالية أم كسبية؟؟ وهو ما نتناوله بالتفصيل على النحو التالي:-

أ- وقت توافر شرط المصلحة :-

من المتفق عليه أنه يجب توافر شرط المصلحة عند رفع الدعوى لأنه شرط أساسي لقبولها ، ومن ثم فإذا تخلف هذا الشرط عند رفع الدعوى تعين الحكم بعدم قبولها حتى ولو وجد هذا الشرط أثناء سير الخصومة .

والسؤال هو هل يتعين بقاء شرط المصلحة حتى الفصل في الدعوى ؟ اختلفت أحكام القضاء وتجاهات الفقه في الإجابة على ذلك حيث ذهب البعض ^(١) إلى أنه لا يكفي لقبول دعوى الإلغاء وجوب توافر شرط المصلحة وقت رفعها ، بل يتعين أن يظل هذا الشرط قائماً حتى الفصل فيها ، وأسس ذلك أن دعوى الإلغاء وإن تميزت بأنها دعوى عينية تقوم على اختصام للقرار الإداري ، وأن الحكم الصادر فيها بلغائه يعمه، وبهذه المثابة يكون حجة على الكافة ، إلا أن هذه الدعوى لا تخرج عن كونها خصومة قضائية مناطها توافر شرط المصلحة في رفعها وقت رفعها واستمرار هذا الشرط خلال الخصومة إلى أن يفصل فيها ، ومن ثم إذا رفعت هذه الدعوى مفترقة إلى هذا الركن أو رفعت وهي متوافرة عليه ثم افتقدته خلال نظر الخصومة وجب الحكم في الحالتين بعدم قبول الدعوى.

وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بقولها " إن قبول الدعوى منوط بوجود توافر مصلحة للدعي من وقت رفع الدعوى حتى الفصل فيها نهائياً ^(٢)

(١) د. غزاد المطار " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٤١٠

(٢) حكم الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٢١ لسنة ٥ ق على الصادر بجلسة ١٢/١٢/١٩٦٦

مجموعة مبادئ العليا في خمسة عشر سنة تجزء الثاني ص ٢٧١

وهو ما قضت به ذات المحكمة في حكم حديث نسبياً بأنه " يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يتوافر في رافعها شرط المصلحة ، ويتعين توافر هذا الشرط من وقت رفع الدعوى لحين الفصل فيها.....(١) "

تسير هذه الأحكام لقاعدة الوردية في قانون المرافعات المدنية والتجارية والتي تشترط استمرار المصلحة من وقت رفع الدعوى وحتى صدور الحكم فيها . وفي حكم آخر لمحكمة القضاء الإداري قضت فيه بتجاه آخر " بأن المصلحة في إقامة الدعوى تقرر بحسب الوضع القائم عند رفعها ولا تتأثر بما يجد بعد ذلك من أمور وأوضاع والمدعي كان وقت صدور القرار المطعون فيه عاملاً في الخدمة صالحاً لعضوية لجنة التقوى بحسب التنظيم المرعي وقتئذ، ومن ثم تكون له مصلحة في إقامة دعواه بطلب إلغاء القرار الصادر بإعقاله من عضويتها وبالتعويض إن ثبت له حق فيها ولا يؤثر على مصلحته في ذلك بلوغه سن التقاعد فيما بعد " (٢) .

وهو ما قرره ذات المحكمة في حكم قديم لها نسبياً بأن " العبرة في قبول الدعوى بتوافر الدعوى يوم رفعها ، أما زوال هذه المصلحة أثناء الدعوى وعدم زوالها فإنه يكون من الأمور الموضوعية التي تنتظر فيها المحكمة دون أن يؤدي ذلك إلى عدم قبول الدعوى (٣) "

وعلى شكلة اختلاف الأحكام القضائية اختلفت اتجاهات الفقه حيث ذهب البعض (٤) إلى وجوب استمرار شرط المصلحة حتى صدور الحكم في الدعوى لأن ذلك يخفف العبء على القضاء الإداري ويقلل من احتمال التضادم مع الإدارة . في حين يذهب البعض الآخر (٥) إلى أنه يكفي توافر شرط المصلحة عند رفع الدعوى فقط ولا يهم استمرار وجود الشرط حتى الفصل في الدعوى وذلك لأن الطاعن في دعوى الإلغاء لا يدافع عن حق له وإنما يهدف إلى النفاذ عن مبدأ المشروعية وسيادة القانون ومن ثم فإن تطلب توافر شرط المصلحة حتى الفصل في

(١) حكم الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٩١٥ لسنة ٢١ ق عليا بجلسة ١٤/٤/١٩٨٧ ص ١١٨

(٢) مجموعة أحكام القضاء الإداري لسنة التاسعة قاعدة رقم ٢٨١ ص ٢٩٠

(٣) مجموعة أحكام القضاء الإداري لسنة الرابعة ص ٢٤٦

(٤) د. سليمان الطماوي " قضاء الإلغاء " ط ٧٦ ص ٥٠ وما بعدها

(٥) د. مصطفى أبو زيد فهمي " قضاء الإلغاء " المرجع السابق ص ٦٦

لادعوى قد يؤدي إلى أن يتمض المجلس عينيه عن قرارات إدارية باطلة لا شك في بطلانها لمجرد تخلف شرط المصلحة، ويضرب أنصار هذا الرأي^(١) الأمثلة على ذلك بأن شرط المصلحة يظل متوافراً للمضي في نظر الدعوى حتى ولو عطلت الإدارة عن قرارها المطعون فيه طالما أنها لم تقم بسحبها، لأن القرار الأصلي يظل قائماً في الفترة ما بين صدوره والدخول عنه، وكذلك الشأن إذا قامت الإدارة بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه فلن ذلك لا ينفي وجود المصلحة ولا يمنع من الطعن في هذا القرار وذلك لأن القرار الموقوف لا يزول نهائياً من الوجود إنما يوقف أثره مؤقتاً حتى صدور قرار آخر في شأنه ومن ثم يكون هناك مصلحة للطعن فيه، وهو نفس الأثر إذا صدر للقرار مؤقتاً بمدة معينة، فلن قوات هذه المدة لا ينفي المصلحة في طلب إلغاؤه ذلك لن هذا الطلب يرمي إلى إزالة كل أثر للقرار.

ومن ثم فلن الاتجاه الراجح في الفقه يعيل إلى وجوب اشتراط توافر المصلحة في رافع الدعوى وقت إقامتها دون تطلب بقائها حتى الفصل في الدعوى^(٢) إلا أن الاتجاه القضائي لا زال يتطلب وجوب توافر شرط المصلحة عند رفع الدعوى وضرورة استمرارها إلى أن يفصل فيها نهائياً.

ونحن نميل إلى وجوب استمرار شرط المصلحة منذ وقت رفع الدعوى وحتى الفصل فيها آخذاً بالقاعدة المتبعة في قانون المرافعات المدنية والتجارية، ولا يعني ذلك أننا نخالف اتجاه الفقه لمجرد المخالفة حيث لسند الجميع رأيهم إلى احترام سيادة القانون ولا شك في أننا نتفق معهم في ذلك ولكن إذا نظرنا إلى كلفة دعوى الإلغاء نجدنا نتعلق بقرارات فردية تمس مصلحة فردية ولا يراقب القضاء مشروعيتها بإلغاء أو تعويضاً إلا عند الطعن فيها فلا يستطيع أن يتمدى ليا من تلقاء نفسه، والحكم الصلار لا يخرج عن أحد أمرين إما تأكيد الإدارة في سلوكها وإما رفض سلوكها وإلغاء قرارها ولا تعود الفائدة من وراء ذلك إلا على من صدر للقرار مجحفاً بحقوقه أو منشئاً لمركز قانوني له فالمصلحة من وراء إلغاء القرار تقترب إلى حد ما من المصلحة الشخصية.

(١) د. نبيلة عبد الحليم كلل "دعوى الإلغاء" المرجع السابق ص ١١٩

(٢) د. ملحد راتب الحلو "القضاء الإداري" المرجع السابق ص ٣٠١

ب- المصلحة الشخصية المباشرة:

تضمنت المادتان الثالثة من قانون المرافعات المدنية والتجارية ، والثانية عشر من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ النص على وجوب توافر هذا الشرط في كافة الدعاوى .

ويقصد بالمصلحة الشخصية والمباشرة لرافع الدعوى أن يكون في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه من شأنها أن يؤثر فيها القرار تأثيراً مباشراً.

وهو ما أكتفه المحكمة الإدارية العليا بقولها "أن المصلحة في دعوى الإلغاء إنما تستمد مقومات وجودها من مركز خالص لصاحب الشأن تربطه بالقرار محل الطعن رابطة يكون من شأنها أن يترتب على هذا القرار المساس بمركزه القانوني... (١)"

وكانت محكمة القضاء الإداري قد سلكت نفس المسلك من قبل حيث قضت بمناسبة دعوى إلغاء مرسوم بتعيين وكيل وزارة مساعد غير رافع للدعوى بأنه "يكفي لتوافر شرط المصلحة في اختصام القرار الإداري بدعوى الإلغاء أن يكون لرافعها حالة قانونية أثر فيها القرار المطلوب إلغاؤه تأثيراً مباشراً ولا جدال في أن المدعي وقد كان يشغل عند صدور المرسوم المطلوب إلغاؤه منصب مدير عام بوزارة الشؤون الاجتماعية قد قلعت به حالة قانونية مسها المرسوم وأثر فيها ، ولا يغير من الأمر شيئاً أن يكون قد استقال بعد صدور المرسوم تنكراً له واحتجاجاً عليه ، ومن حيث أنه كذلك يكون الدفع (بعدم القبول) في غير محله متعيناً رفضه (٢)"

ويضرب القاع (٣) أمثلة لانتفاء المصلحة الشخصية المباشرة في الدعوى بالنسبة لعضو هيئة التدريس الذي يطعن على قرار خالص بالترقية إلى وظيفة معينة

(١) حكم الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٩٢٨ لسنة ٨ ق عليا - مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في عشر سنوات - مجموعة أبو شادي المبدأ رقم ٦٨ ص ١٠٩ ، وحكمها الصادر بجلسته ١٩٦٨/٣/٢٢ - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً ص ٩٧١

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسته ١٩٥١/٤/١٩ مجموعة أحكام القضاء الإداري السنة

الخامسة ص ٨٨٤

(٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي "قضاء الإلغاء" المرجع السابق ص ٦١ .

رغم عدم توفر أية شروط تشير من قريب أو من بعيد إلى إمكانية اختياره لذات الوظيفة وأنه يؤسس دعواه على مجرد كونه ينتمي لهيئة التدريس ، وكذلك من يقدم دعوى طعنا في قرار إداري بالتعيين في وظيفة علمية ممن لا تتوفر فيه الشروط اللازمة للتعيين ومن ثم لا تقبل دعوى الورثة الذين توفي مورثهم بعد أن قام دعوى لإلغاء قرار تعيين غيره عمدة للقرية ولوضحت محكمة القضاء الإداري لأساس عدم قبول هذه الدعوى بقولها " أن منصب العمودية لا يؤول إلى الورثة بالميراث ومن ثم فليس له هنا مصلحة لهم سواء للطعن في القرار أو الاستمرار في الدعوى المرفوعة من مورثهم ، حيث لا يقبل من الورثة أن يحلو بصفة آلية محل مورثهم في السير في إجراءات دعوى الإلغاء ، إذا مات المورث قبل صدور الحكم فيها، فلا يقبل منهم ذلك إلا إذا كانت لهم مصلحة شخصية ومميزة عن مصلحة المورث ذلك أن القرار الإداري قد لا يمس إلا مصلحة مجردة لا تستند إلى حق شخصي وهنا لا يستطيع الورثة الحلول محل مورثهم في الدعوى (١)

ويرجع السبب في هذا الحكم إلى أن الورثة أن يستفيدوا بتعيين أحدهما في العمودية وبالتالي تنتمي بالنسبة لهم للمصلحة الشخصية والمباشرة للاستمرار في الدعوى ، وعلى العكس من ذلك الورثة الحق في إقامة الدعوى ابتداء من مورثهم أو الاستمرار في مباشرتها طالما أنها تتعلق بالملزاة المادية للوظيفة أو إذا كانت طعنا في قرار يمس سمعة مورثهم ونزاهته وشرفه كقرار الفصل لأي سبب ، فللورثة مصلحة شخصية تمكنهم من الاستمرار في مباشرة دعوى الإلغاء (٢)

وهو ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا في حكمها المتضمن " ومن حيث ما يدعيه الطاعن من أنه له مصلحة شخصية ومباشرة في طلب إلغاء القرار المطعون فيه أمر بجافي الحقيقة والواقع ذلك إن قرار منع درجة الماجستير للمعيدة لم يتضمن أي مساس بقدرة الطاعن العلمية ، وإن هذا القرار لا يمس حقا مباشرا للطاعن أو يؤثر على مركز قانوني له حيث أنه لم يكن في حالة قانونية خاصة بالنسبة لهذا القرار (٣) "

(١) حكم القضاء الإداري الصادر بجلسة ١٩٤٨/٥/٢٥ مجموعة أحكام السنة الثانية صـ ٧٠.

(٢) مجموعة أحكام قضاء الإداري السنة الثالثة صـ ٥٦.

(٣) حكم الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢٢٤ لسنة ٣٥ ق بجلسة ١٩٩٢/٤/٣ أشار إليه د. ماهر أبو

العنين " دعوى الإلغاء " المرجع السابق صـ ٣٧٥ ، ٣٧٦

نخلص من ذلك إلى أنه يتعين أن يكون لرافع الدعوى مصلحة شخصية ومباشرة يهدف من ورائها إلى إلغاء القرار المطعون فيه ولا يمكن أن يحتج بصلته القربية لئلا كانت درجاتها بزعم توافر هذا الشرط ، لذلك لا تقبل الدعوى التي يقيمها شقيق بهدف إلغاء قرار الجهة الإدارية المتضمن عدم تجديد جوازات سفر أخوته رغم أنه أكبرهم سناً وللقسم على شئون الأسرة^(١) طالما ليس له مصلحة شخصية ومباشرة من وراء هذه الدعوى وذلك على عكس الدعوى التي يقيمها الولي أو الوصي لحماية مصلحة من يتولى رعاية مصالحهم فهو ذو صفة للتقاضي وليس ذو مصلحة.

ج- المصلحة المحققة والمصلحة المحتملة :-

تكون المصلحة محققة إذا تأكد مقدماً أن المدعي في دعوى الإلغاء سينال فائدة معينة من إلغاء القرار المطعون فيه يستوي في ذلك أن تكون فائدة مادية أو أدبية ، بينما تكون المصلحة محتملة إذا كان ليس من المؤكد حصول المدعي على هذه الفائدة^(٢) .

ويذهب البعض^(٣) إلى أنه متى تحققت في الطاعن المصلحة للشخصية المباشرة فهذا يكفي لقبول الدعوى ومن ثم لا يشترط أن تكون تلك المصلحة حالة وقليلة بل يكفي أن تكون مصلحة الطاعن محتملة في المستقبل .

وإذا كان قانون المرافعات المدنية والتجارية يشترط أن تكون المصلحة محققة - بصفة عامة - وفي حالات استثنائية يكفي بتوافر المصلحة المحتملة لإقامة الدعوى ، فمن المنطوق ومن باب أولى أن يعترف بكفاية شرط المصلحة المحتملة لإقامة دعوى الإلغاء لأن هذه الدعوى موضوعية تستهدف تحقيق المصلحة العامة من ناحية ، كما أنها لا ترفع الإخلال فترة قصيرة بغت بغواتها الحق في الطعن إذا انتظر الطاعن حتى تصبح مصلحته محققة^(٤)

وأكدت أحكام القضاء الإداري على قبول دعوى الإلغاء متى كانت هناك مصلحة محتملة لرافعها فجاء حكمها بأنه " لا يشترط لاستيفاء شرط المصلحة في

(١) د. أنور رسلان " وسط قرار الإداري " المراجع السابق ص ٧٧

(٢) د. أنور رسلان " وسط قرار الإداري " المراجع السابق ص ٧٩

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب " قضاء الإداري " المراجع السابق ص ٤١٨

(٤) د. مجدد راجب الطو " قضاء الإداري " المراجع السابق ص ٢٩٦

إلغاء قرار إداري مطعون فيه لعل محكمة القضاء الإداري أن يكون للمدعي مصلحة حالة من ورقته بل يكفي أن تكون له في ذلك مصلحة محتملة (١)

وهو ما لوضحة ذات المحكمة بأنه " للموظف حق الطعن في قرارات الترقية المخالفة للقانون حتى ولو لم يكن من شأن إلغاء هذه القرارات ترفيته فوراً ، ويكفي أن يكون من شأن هذا الإلغاء تقديم ترشيحه في كشوف الأقدمية ، فيطعن حتى ولو لم يكن مستوفى وقت صدور القرار المطعون فيه للمدة الزمنية الواجبة للترقية ، إذ أنه سيترتب على تنفيذ القرار أسبقية زملائه له في الدرجة المرتين إليها ، لأن من مصلحته أن تظل هذه الدرجة شاغرة حتى يرقى إليها عندما يستوفي شروط الترقية (٢)

ولقد كتبت المحكمة الإدارية العليا على قبول الدعوى المقلمة على المصلحة المحتملة حيث جاء حكمها متضمناً بأنه " لا يلزم أن يمس القرار المطلوب إلغاؤه حقاً ثابت للمدعي على سبيل الاستئثار والانفراد - يكفي أن يكون المدعي في حالة قانونية - خالصة من شأنها أن تجعل القرار مؤثراً كثيراً مباشراً في مصلحة شخصية له ولو شاركه فيها غيره - أجاز المشرع على سبيل الاستثناء قبول بعض الدعاوى دون أن يكون رافعها هو صاحب الحق المعدي عليه - يكفي بالمصلحة المحتملة - نقل الطاعن من قائمة الأعضاء الأصليين إلى الاحتياطيين ينشأ له المصلحة في الطعن على إعلان الترشيح بالنسبة لمن حلوا محله (٣)

كما قضت ذات المحكمة بالاعتداد بمجرد المصلحة المحتملة والتي تمثلت في الطعن المقدم من موظف بالكلار الإداري ضد قرار نقل موظفين من الكلار للكتلي إلى الكلار الإداري ووضعهم في كشف الأقدمية بالدرجة السابعة في ترتيب سابق على الموظف الطاعن ، ومن ثم يكون للطاعن مصلحة محتملة في طعنه بالرغم من أنه لم يستوف الشروط اللازمة للترقية إلى الدرجة الخامسة وذلك لأن هدفه من

(١) مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري لسنة الرابعة ص ٢٧٩

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب " قضاء الإداري " المراجع السابق ص ٤١٨ ، ٤١٩

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٦٣/٨/١٥ أشار إليه د.

ماهر أبو العينين المراجع السابق ص ٢٧٩

طعنه إلغاء الأسبقية في ترتيب الدرجة السابعة والتي لا شك في أثرها الحاسم في الترقية إلى الدرجة الخامسة (١)

وحسنت المحكمة الإدارية العليا الهدف من الاكتفاء بالمصلحة المحتملة بأنه دفع ضرر محقق أو الاستيثار لحق يخشى زوال دليله وذلك بهدف حماية الحق أو تعويض صاحبه عما لحق به من أضرار لذلك تضمن حكمها " أن المناط من قبول أي طلب أو دفع رهنا بأن يكون لصاحبه مصلحة قائمة بقررها القانون ومع ذلك تكفي بالمصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياطي لدفع ضرر محقق أو الاستيثار لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه وأنه يشترط لقيام المصلحة أن تكون مصلحة قانونية أي يستند واقع الدعوى إلى حق أو مركز قانوني ويكون الغرض من الدعوى حماية هذا الحق بقرره عند النزاع فيه أو دفع العدول عنه أو تعويض من ألحق به ضرر من جراء ذلك وأن تكون المصلحة شخصية ومباشرة وهو ما يعبر عنه فقه المرافعات كشرط مستقل باسم الصفة ، ويعني أن يكون رافع الدعوى هو صاحب الحق في المركز القانوني ٠٠٠٠٠٠ كما تشترط أن تكون المصلحة قائمة وحالة متعينة أن يكون حق رافع الدعوى قد اعتدى عليه بالفعل ومن ثم لا يكفي مجرد الضرر المحتمل وقوعه إلا في الحالات التي حددها القانون (٢)

د- المصلحة المالية والمصلحة الأدبية

يشترط لقبول دعوى الإلغاء توافر شرط المصلحة الشخصية المباشرة بمستوي أن تكون حالة أو مصلحة - على النحو المألف ذكره - وكذلك بمستوي أن تكون مالية أو أدبية ، حيث استقر مجلس الدولة على أنه لا يشترط أن تكون مصلحة الطاعن بالإلغاء مالية فقط حتى تقبل دعوى الإلغاء ، لأن هذه الدعوى يمكنها أيضا أن تحمي المصالح الأدبية ، لذلك قضت محكمة القضاء الإداري بتاريخ

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٤١٨ ، ٤١٩

(٢) حكم الإدارية العليا في الطعنين رقمي ١٠١٦ ، ١٠٢٨ لسنة ٢٠ ق عليا بجلسة ١٩٨١/٣/٢٤

ص ٧٧٠ أشار إليهما دحمان أبو العينين المرجع السابق ص ٣٦٩

١٩٤٧/٥/٢٠ بأنه "يُكفي فيما يتعلق بطلب الإلغاء أن يكون للطلاب مصلحة شخصية مباشرة في الطلب مادية كانت أم أدبية" (١)

وسلكت المحكمة ذات المسلك في حكم آخر لها بقولها " أن خروج الموظف على المعاش بناءً على طلبه لا ينفي مصلحته في إلغاء قرار النقل لانتطوقه على عقوبة للتزليل في الدرجة ، وهو ما يريد أن يحو الآثار الأدبية التي تترتب على هذا التزليل " (٢)

كما قضت المحكمة أيضاً بأنه " ما من شك في أن تعطيل الشغل الدنيوية على الوجه الوارد في طلبات المدعي يتصل بعقيدته وحرية ومشاعره ومن ثم يكون ذا مصلحة في الدعوى ويتعين القضاء برفض الدفع بعدم قبولها لرفعها من غير ذي مصلحة " (٣)

وهو ما أكتنحه المحكمة الإدارية العليا بحكمها المتضمن قبول الطعن الذي تقدم به أحد المحامين لإلغاء قرار رئيس الجمهورية المتضمن منح رئيس مجلس الدولة وسام الاستحقاق من الطبقة الأولى ، حيث أسس الأستاذ المحامي طعنه على أنه كثيراً ما يختصم رئيس الجمهورية في العديد من الطعون التي تنتظر أمام الدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا والتي يتولى رئاستها رئيس مجلس الدولة ، ومن ثم فإن له مصلحة في إقامة طعنه ضد قرار منح الوسام بهدف نقاء القلبي الإداري وتجرده وحيثته ، وهذه لا تعد مصلحة مادية وإنما مصلحة أدبية. (٤)

الدفع بعدم شرط المصلحة

وفي النهاية تجدر الإشارة إلى أنه متى توافرت شروط المصلحة على النحو السالف ذكره كانت دعوى الإلغاء مقبولة لتنظرها أئلم القضاء الإداري ، ومن ثم فإن انتفاء أي من هذه الشروط قد يؤدي إلى انتفاء شرط المصلحة مما يجعل الدعوى غير مقبولة ، ويكون للمدعي عليه الحق في الدفع بعدم شرط المصلحة ، ويتميز هذا الدفع بأنه " يجوز إيدؤه في أية حالة كانت عليها الدعوى ، ولو أبدى لأول مرة

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي " قضاء الإلغاء " المرجع السابق ص ٦١ ، لحكم محكمة القضاء الإداري لسنة ١٠٢٠

(٢) مجموعة أحكام القضاء الإداري لسنة ١٢٦ القاعدة ١٢٦ ص ١٠٤

(٣) مجموعة أحكام القضاء الإداري لسنة السابعة ص ١٤٧ وما بعدها

(٤) حكم الإدارية العليا في الطعن رقم ٦١١ لسنة ٢٧ ق عليا الصادر بجلسة ١٩٨٢/١١/٢٦

ألم المحكمة الإدارية العليا ، كما أنه يجوز أن تقضي به المحكمة من تلقاء نفسها ولو لم يدفع به لأن شرط المصلحة في رفع الدعوى هو من النظم العام ، ولقد أكتت المحكمة الإدارية العليا على ذلك بقولها " الدفع بعدم قبول الدعوى لانعدام المصلحة يجوز إيدؤه في أية حالة تكون عليها الدعوى ولو أُلِمَّ المحكمة الإدارية العليا لأول مرة وللمحكمة ولو لم يدفع بذلك وهي تنزل حكم للقانون على النزاع ، تملك بحكم رقيبتها القانونية للحكم المطعون فيه القضاء من تلقاء نفسها في هذه المرحلة بعدم قبول الدعوى لانتهاء مصلحة المدعي في طلب إلغاء القرار الإداري^(١) .

٢- أنواع المصلحة التي تحميها دعوى الإلغاء

إذا كانت المصالح في الدعوى المادية تقسم على أساس الحقوق التي تستند إليها ، فإن هناك صعوبة في تقسيم المصالح في دعوى الإلغاء ومحاولة إرجاعها إلى أصول عامة مشتركة بسبب عدم ربطها بالحقوق وفقا لطبيعة الدعاوى الإدارية ومن ثم تقسم المصالح بحسب الصفات الذاتية في الطاعن فهو إما أن يكون فردا عاما أو موظفا عاما أو هيئة من الهيئات ، وبالتالي فإن الطعون تقسم بصب المصالح فيها إلى أنواع ثلاث هي طعون الأفراد ، وطعون الموظفين ، وطعون الهيئات وذلك على النحو التالي:-

أ- طعون الأفراد

إذا كانت دعوى الإلغاء تستوجب أن يكون رفعها في حالة قانونية خالصة يؤثر فيها القرار الإداري المطعون فيه تأثيرا مباشرا ويرتبط على ذلك أن الفرد باعتباره فردا لا يمكنه أن يطعن بالإلغاء في كل القرارات الإدارية بل لابد أن تتوفر فيه صفة أخرى كمالك أو دافع ضرائب أو تاجر أو صانع أو مسكن أو ناخب أو مستفيد من المرفق العام ، وهذه الصفات لا تقع تحت حصر فهي كثيرة ومتشعبة ولا يمكن الإلمام بها كلها ولذلك نشير إلى بعض منها وذلك على النحو التالي:-

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢١٠ لسنة ٢٥ ق عليا بجلسة ١٢/٥/١٩٨١ مجموعة

لحكم السنة السابعة والشرين ص ٦١، حكما في الطعن رقم ١١٩٧ لسنة ٢٧ ق عليا بجلسة

١٢/٢/١٩٨٢ مجموعة أحكام السنة الثامنة والشرين ص ٢٢٧ ، د. ماهر أبو العينين " دعوى

الإلغاء " لمرجع السابق ص ٣٧٠

للمالك

لا شك أن للمالك الحق في الطعن في أي قرار يمثل اعتداء على حق ملكيته، وهو أمر متفق مع مفهوم المصلحة في الدعاوى العينية كما له الحق في أن يطعن بالإلغاء في أي قرار إداري معيب يمس مصالحه المشروعة حتى ولو لم يصل هذا المسلس إلى مستوى الاعتداء على الحق، طالما أن القرار لم يحترم مصالحه المشروعة في مزولة نشاطه كمالك^(١)

وبما أن القرارات التي يمكن أن تمس حق الملكية تنقسم إلى قرارات فردية وتنظيمية، فالقرارات الفردية غالباً ما تمس الملكية بصفة مباشرة فتحمل اعتداء صريح عليها كالأمر الصادر مثلاً بهدم العقار المبني والمملوك للطاعن أو الأمر الصادر بتخطيط حدود الدومين العام فيدمج به بغير وجه حق بعض الأموال الخاصة.

أما القرارات التنظيمية فهي غالباً ما تنصب على تنظيم حركة المرور وتنظيم خطوط سير وسائل النقل، وقد حكم بأن المالك يندو صاحب مصلحة في الطعن في قرارات الوزير التي تجيز إطالة خط الترام وفي قرارات المحافظ التي تجيز لشركة الترام استعمال طريقة جديدة للنقل قد تحدث ضوضاء أكثر في الشارع الذي يقع به منزله، ومن ثم قضت محكمة القضاء الإداري بأن "كل مالك في أحد الشوارع له مصلحة شخصية ظاهرة في الطعن في القرارات المنطوية على مخالفة لنظام البناء في الشارع الذي يقع ملكه فيه للحيلولة دون قيام أبنية فيه تتجافى مع شرائط العمران التي يفترض أنها شرعت لأغاية جمالية وصحية، وبذلك يكون المدعي بوصفه مالكا لأرض مجاورة للبناء المراد بإقامته ذا مصلحة شخصية في الطعن في قرارات الترخيص بالبناء المذكور"^(٢)

مصلحة الساكن

فكر مجلس الدولة مصلحة الساكن للطعن في القرار الإداري الذي تنعكس آثاره الضارة عليه حيث قضت محكمة القضاء الإداري بأن "المدعي باعتباره أحد

(١) د. نور رسلان "وسيط قضاء الإداري" المرجع السابق ص ٤٨٣

(٢) حكم محكمة قضاء الإداري في الدعوى رقم ٧١ لسنة ١٩٧٠ ق مجموعة المبادئ لسنة الرابعة عشر

المبداء رقم ١٠ ص ١٨، د. مصطفى أبو زيد فهمي "قضاء الإلغاء" المرجع السابق ص ٧٥

مواطني بلدة الروضة له مصلحة محقة كغيره من مواطنيها من جعل مقر المركز الجديد بها.....^(١)

وهو ما أكتنه المحكمة الإدارية العليا بأنه "....." أنه يكفي لمخالصة هذا القرار أن يثبت أن المدعي مواطن يقيم في تلك القرية حتى تتحقق له مصلحة شخصية في كل قرار يتعلق بمصالح هذه القرية والمقيمين بها وإلا لما كان لأحد هؤلاء المواطنين أن يعترض على قرار يصدر في هذا الشأن ولأصبحت مثل هذه القرارات الإدارية مصونة من الطعن عليها مع أنها تمس مصلحة الأهلين فيها وتؤثر فيهم تأثيرا مباشرا كمجموع من الناس يقيم في هذه المنطقة^(٢)

يتضح من هذه الأحكام أن شروط المصلحة في إقامة دعوى الإلغاء ضد قرار إداري معين لا يستلزم بالضرورة صفة المالك وإنما يكفي الإقامة أو السكن في مكان من شأن القرار أن يؤثر فيه .

صفة التاجر والصانع

يجوز لكل صاحب مهنة أو حرفة أن يطعن في القرارات التي تنظم مهنته أو حرفته متى كان من شأنها المساس بحقه في حرية ممارستها.

لذلك قضت محكمة القضاء الإداري بأنه (يكفي لتوافر الصفة في طلب الإلغاء أن يكون لطالبه مصلحة فيه، ومن ثم فيلزم من أن شركة النقل المدعية قد باعت سياراتها لشركة أخرى تبقى لها باعتبارها من شركات النقل مصلحة في طلب إلغاء القرار المطعون فيه والخاص بإلغاء موقف سياراتها على قطعة أرض مستأجرة ٠٠٠ لأنه يمس حق تلك الشركات في إنشاء موقف لسياراتها في الأرضي القضاء المملوكة للأفراد^(٣)

صفة الناخب

يجوز للناخب أن يطعن في القرارات الإدارية الخاصة بتفويضات الهيئات أو المجالس اللامركزية كالمجلس البلدي أو مجلس المحافظة وذلك بصفته ناخب حيث يتوفر بالنسبة له شرط المصلحة^(٤)

(١) حكم محكمة قضاء الإداري في الدعوى رقم ٤٦٧ لسنة ٥٩ مجموعة أحكام السنة السادسة للقاعدة

رقم ٢١٦ ص ٢٣٨

(٢) مجموعة أحكام الإدارية العليا السنة السابعة للقاعدة رقم ١١ ص ٨٨ الصادر ببطء ١٢/٩/١٩٦١

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ١٣٤١ لسنة ٧ ق مجموعة أحكام السنة العاشرة

ص ٢١١ د. د. سيد عصفور " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٨٠

(٤) د. نور رسلان " وسيط القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٤٨٧

وقد أكتفت المحكمة الإدارية العليا على ذلك بقولها (بأنه لما كان المدعين قد أقاموا دعواهم بصفتهم مواطنين قرر لهم الدستور حق الترشيح والانتخاب طعناً على قرارى رئيس الجمهورية ووزير الداخلية بدعوتهم لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية أو تقديم طلبات الترشيح لعضويتها وفقاً لنصوص قانونية ينعون عليها بالعار ومخالفة أحكام الدستور فإنهم بلا شك أصحاب صفة ومصلحة في الدعوى)^(١)

صفة المنتمي لنادي معين^(٢)

يعتبر هذا الشخص ذو صفة في الطعن في قرار المجلس الأعلى للشباب والرياضة فيما تضمنه من تعديل أحكام النظام الأساسي للأندية الرياضية بإضافة عدد إلى أعضائها وهو ما أكتفته المحكمة الإدارية العليا بقولها (أنه طبقاً للدستور المصري الذي ينص في المادة ٦٢ منه على اعتبار مساهمة المواطن في الحياة العامة واجب وطني فإن مقتضى ذلك أنه من واجب المواطن لا من حقه فقط أن يسهم في الحياة العامة على كل المستويات ومن بين صور الاسهام في الحياة العامة الاسهام في كل ما يتعلق بإدارة التنظيمات الشعبية التي ينتمى إليها ومن تلك التنظيمات النوادي الرياضية شأنها في ذلك شأن التعاونيات والقبائل والاتحادات والروابط والجمعيات الأهلية بجميع أنواعها وعليه وطبقاً لما للمطعون ضده من صفة العضوية العاملة في نادي الزمالك فإن له مصلحة وصفة في أن يقيم دعواه الصادر فيها الحكم المطعون فيه ويطلب إلغاء لقرار الصادر من المجلس الأعلى للشباب والرياضة فيما تضمنه من تعديل أحكام النظام الأساسي للأندية الرياضية بإضافة عدد إلى أعضائها)^(٣)

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٦٢ لسنة ٣٩ ق عليا بجلسة ١٩٩٤/١/١٦

نُشر إليه د. ماهر أبو العيّن المرجع السابق ص ٣٧٦

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي "قضاء الإلغاء" المرجع السابق ص ٧٧

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٩١/١/٢٦ في الطعن رقم ١٢٩٤، ١٥٨٧ لسنة

٢٦ ق عليا نُشر إليه د. ماهر أبو العيّن "دعوى الإلغاء" المرجع السابق ص ٣٧٢

المستفيد من خدمات مرفق علم

يكون للمستفيد من خدمة مرفق علم مصلحة في دعوى الإلغاء طعناً على القرارات المنظمة للاستفادة من خدمات المرفق كالمعلن في قرار تنظيم العمل بمرفق قضائي إذا ترتب عليه إلحاق ضرر بالمستفيدين من خدمة هذا المرفق (١)

صفة الممتنعي لأحد الأديان (٢)

قضى مجلس الدولة المصري بأن الممتنعي لأحد الأديان مصلحة في الطعن في القرارات الملمسة بعقوبة أو شعور هذا الدين وذلك بمنسبة طعن قلعة لحد الإبط في القرار الصادر بليقاف ممارسة الشعائر الدينية بإحدى الكنائس إلى حين صدور مرسوم ملكي باعتبارها دفعت الإدارة بعدم قبول الدعوى لاعتدالم للمصلحة لأن واقعها وإن كان قد تبرع بمبنى الكنيسة فإنه لم يعد ملكاً لها فرفضت المحكمة هذا الدفع مقرر (أن تعطيل الشعائر الدينية لما يتصل بعقوبة المدعى وحريته ومشاعره ومن ثم يكون ذا مصلحة في الدعوى ويتعين القضاء برفض الدفع بعدم القبول) (٣)

(ب) طعون الموظفين

للموظف العلم علاقة وثيقة بالإدارة فهو لائقها لاختصاص القرارات وتنفيذ السياسات والإدارة الحق في إصدار أنواع ثلاث ترتيب بالموظف تمثل لولاها في القرارات المتعلقة بتعيينه أي دخوله لبدء إلى الوظيفة وتنطق الطائفة الثانية من القرارات بحيلته الوظيفية سواء ترقية له ومزايا الوظيفة أما الطائفة الأخيرة من القرارات التي تصدرها الإدارة وتنطق بالموظف هي المتضمنة إنهاء حيلته الوظيفية لما باحلقه إلى الممثل أو بفصله كلياً وتنطوي ذلك بالتفصيل على النحو التالي :-

القرارات المتعلقة بالتعيين :-

لكل من توافر فيه شروط لتعيين وظيفة من الوظائف أن يطعن في القرار الصادر بعدم تعيينه متى توافرت فيه كافة الشروط المطلوبة لشغل الوظيفة لأنه بذلك

(١) د / نور رسلان (وسط القضاء الإداري) المرجع السابق من ٤٨٥

(٢) د / ملحد راجب الطو (قضاء الإداري) المرجع السابق من ٢٠٥

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٧٦٥ لسنة ٥ ق مجموعة أحكام السنة السابعة من ١٤٧

مشار إليه في مؤلف د/ ملحد راجب الطو

تتوفر في شأنه المصلحة الشخصية والمباشرة تأسيساً على أن القرار الصادر بعدم تعيينه يؤثر فيه تأثيراً مباشراً وبما أن التعيين قد يتم إما عن طريق مسابقة ولما بناء على ترشيحات ولكل منهما نظم خالص به كالآتي :-

التعيين بموجب مسابقة

في الواقع أن نظم المسابقة يحوي ثلاث قرارات متتالية أولها القرار الصادر بإعداد قائمة المتقدمين وثانيهما القرار الصادر بإعلان نتيجة الامتحان وأخرها القرار الصادر بالتعيين ويلاحظ أن القرارين الأولين لا يعدلان من القرارات النهائية ومن ثم لا يجوز الطعن فيها أو في أحدهما على استقلال وأما بتعيين الانتظار حتى صدور قرار التعيين إذ أنه القرار النهائي الذي يمكن الطعن فيه بإلغاء والسذي يترتب على إلغائه بطبيعة الحال إلغاء القرارين السابقين عليه.

ويكون للذين تقدموا للمسابقة ولم تدرج أسمائهم في القائمة ولم يسمح لهم بالتالي بدخول الامتحان وكذلك الذين دخلوا الامتحان ولم ينجحوا وللذين نجحوا ولم يعينوا الحق في الطعن بإلغاء في قرارات المسابقة مجتمعة.

- أما بالنسبة للترشيحات

فهي عادة تمر بمرحلتين هما مرحلة الترشيح ومرحلة الاختيار ومن ثم فإن القرار الصادر بالترشيح لا يعد قرار نهائي يمكن الطعن فيه^(١)

- القرارات الصادرة أثناء الخدمة

قد تتعلق للقرارات الصادرة أثناء حياة الموظف الوظيفية أما بمجال الترقية أو ما يتعلق بالمزايا المالية للوظيفة وذلك كالآتي :

القرارات الخاصة بالترقية

للموظف مصلحة شخصية في أن يعطى في قرار الترقية متى كان من شأنه تعويض الفرصة عليه بالترقية أي المساس بمركزه الوظيفي بموجب تخطئة رغم توافر شروط الترقية فيه وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بقولها (أن ترقية أحد العاملين إلى وظيفة من وظائف الإدارة العليا مع تخطي من هو أقدم منه يوفر شرط المصلحة بالنسبة للدعوى التي يرفعها من تم تخطيها في الترقية حتى ولو لم يكن هو الآخر مستوف الشروط للترقية وفي هذه الحالة يجب إلغاء القرار بإلغاء مجرداً)^(٢)

(١) د / مصطفى أبو زيد فهمي (قضاء الإلغاء) المرجع السابق ص ٧٠ وما بعدها حيث أشار سيلته إلى

طريقتي التعيين سواء عن طريق المسابقة أو بموجب ترشيحات.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسته ١٩٨١/٢/١ مجموعة أحكام الإدارية العليا لسنة ٢٦ ص ٤٨٢

وحيثما يتصدى القضاء للتخطي في الترقية فإن حكمه لا يخرج عن احد
لمرين في حالة إلغاء القرار المطعون فيه هما
الأول : قد يثبت للمحكمة أن الطاعن له مصلحة من طعنه وأن شروط
الترقية متوفرة فيه وأن الجهة الإدارية قد تخطته بالفعل بأن رقت غيره فهذا يكون
حكم المحكمة (إلغاء القرار فيما تضمنه من تخطي المدعى في الترقية إلى
وظيفة.....) وهذا معناه أن القرار المطعون فيه يظل قائم ومنتجاً لأثره بالنسبة لكافة
المترقين به وأن الجديد فيه هو اعتبار المدعى من ضمن المترقين في هذا القرار منذ
تاريخ صدوره مع ما يترتب على ذلك من آثار لخصها كافة الفروع المالية المتعلقة
بالترقية.

الأمر الثاني : قد يتضح للمحكمة أن الجهة الإدارية أخطأت بالفعل في تطبيق
قواعد الترقية على المطعون ضدهم الواردة أسماؤهم في القرار المطعون فيه هذا
من ناحية ومن ناحية أخرى يثبت أيضاً للمحكمة أن الطاعن غير مستوف لشروط
الترقية فهذا يقتضي المحكمة (إلغاء القرار المطعون فيه إلغاءً مجرداً.....) وهذا
معناه عدم صحة الترقية بالنسبة للمترقين في هذا القرار ولا يعني ذلك ترقية الطاعن
حيث لا يصح تربيته وتنفيذ هذا الحكم معناه أن المحكمة تآزم الإدارة بإعادة النظر
في قواعد الترقية وتطبيقها للتطبيق الصحيح على من يستوفون شروط الترقية ولا
يوجد إلزام على جهة الإدارة أن ترقى المدعى عند إعادة النظر في الترقية طالما أنه
لم يستوف شروط الترقية وأن الحكم الصادر لم يعطيه الحق فيها وإنما يلغى الحكم
ما اتخذته الإدارة من ترقية مخالفة للقانون.

المزايا الوظيفية:-

كما هو معروف أن مرتب الموظف يحتوي على عدة عناصر أو بنود منها
المرتب الأساسي ويقصد به مربوط الدرجة التي يشغلها والمعاملات والمكافآت وكافة
البدايات التي يتحصل عليها وبالطبع فإن المرتب هو مقابل العمل فلا يستحق
الموظف راتبه إذا لم يؤدي ما أسند إليه من أعمال كما أنه بالطبع يجب ألا تحرم
الإدارة الموظف مما يستحقه مالياً دون مبرر أو بسبب مشروع وبالتالي فإن للموظف

الطعن بالانقضاء في كافة القرارات التي تمس أي بند من بنود رايته ولقد أشرنا فيما سبق إلى بعض البدلات والعلاوات في هذا المؤلف.

قرارات إنهاء الخدمة:-

قد يخرج الموظف من الخدمة بأحالاته للمعاش وذلك بلبلوغه السن القانونية وقد يخرج نتيجة لفصله من الوظيفة وبالتالي فإن قرار إنهاء الخدمة لبلوغ السن القانوني لا يجوز الطعن فيه لأنه يتفق وأحكام القانون متى بلغ الموظف السن المقررة لذلك بينما القرارات الصادرة بفصل الموظف أو حتى التي تتضمن مجازاته أيًا كان قدر الجزاء تطهيه الحق في الطعن فيها باعتباره صلب مصلحة شخصية ومباشرة في إلغاء القرار لأنه أثر بالفعل فيه تأثيراً قانونياً مباشراً.

(ج) طعون الهيئات

تنقسم الهيئات إلى هيئات خاصة وهيئات عامة وذلك على النحو التالي :-

- مصالح الهيئات الخاصة:-

توسع مجلس الدولة في مفهوم المصلحة في قبول دعوى الإلغاء حيث اعترف بتحقيق المصلحة بالنسبة للجماعات والهيئات الخاصة التي تتمتع بشخصية معنوية مستقلة. وبما أن القرارات التي يجوز الطعن فيها قد تمس مصلحة جماعية للجماعات أو الهيئات الخاصة ولما أن تمس مصلحة فردية لأعضاء هذه الجهات ومن ثم يجب التفريق في المصالح بين هذه القرارات وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بقولها استقر الرأي فقهاً وقضاء على أن للتقليات أن ترفع الدعاوى المتعلقة بالمصلحة الجماعية أو المشتركة للدفاع عن مصالح المهنة ... غير أنه يلزم التفريق بين هذه المصالح والمصالح الفردية لهؤلاء الأعضاء (أعضاء التقليات) فهذه المصالح الفردية ملك لأصحابها ... ولا تقبل الدعاوى بشأنها من التقليات (١) يتضح من ذلك أن الدعاوى قد تكون جماعية ترفعها جماعة أو هيئة خاصة من أجل الدفاع عن المصلحة المشتركة لمجموع أفراد الجماعة ضد قرار إداري

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ٢٣ لسنة ٤ ق على الصادر بتاريخ ١٤/١١/١٩٧٠

مجموعة أحكام لسنة السابعة المبدأ رقم ١٧٦ ص ٤٨٤.

تستند الجماعة أنه يمس تلك المصلحة المشتركة بصورة مباشرة وبذلك يتوافر لهذه الجماعات شرط المصلحة المطلوب توافره لأقامة دعوى الإلغاء^(١)

لما بالنسبة للقرارات التي تنصرف آثارها إلى عضو معين أو أعضاء معينين بالذات فإن هذا العضو أو هؤلاء الأعضاء هم وحدهم أصحاب المصلحة الشخصية الذين يجوز لهم الطعن في تلك القرارات والهيئة التي ينتمون إليها للتدخل بعد رفع الدعوى منهم دون أن يكون لها أن تضيف طلبات جديدة إلى تلك التي تقدم بها الطاعن ويجوز لهذه الهيئة بطبيعة الحال جمعية كانت أو نقابية أن ترفع الدعوى باسم أصحاب الشأن وبناء على توكيل منهم ولا يختلف دور الهيئة في هذه الحالة عن دور الوكيل للعادي^(٢)

الهيئات العلمية :-

أشرنا فيما سبق إلى أنه لم يعد لمحكمة مجلس الدولة نظر المنازعات التي تنشأ بين الهيئات العلمية حيث أسند قانون مجلس الدولة الأخير اختصاص الفصل فيما ينشأ بين تلك الهيئات إلى الجمعية العمومية لسمي الفتوى والتشريع والتي تبدي الرأي للمزم لأطراف النزاع.

ولكن قد تنشأ المنازعة بين الموظف في هذه الهيئات أو من خارجها وبين الهيئة العلمية والتي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة وهنا يجب أن نفرق بين المصلحة والصفة لأن مصلحة الشخص المعنوي تختلف عن كيفية مباشرة الدعوى أمام المحكمة والذي يقصد به الصفة والتي يتمتع بها الممثل القانوني لهذه الهيئة.

ثالثاً : لعدم طريق الطعن المؤزى :-

يجب لقبول دعوى الإلغاء ألا يكون المشرع قد نظم طريقاً قضائياً آخر للطاعن يتمكن به من التخلص من نتائج القرار الإداري المخالف للقانون أي وجود دعوى قضائية أخرى غير دعوى الإلغاء.

(١) د / محمد رفعت عبد الوهاب (قضاء الإداري) المرجع السابق ص ٤٢١

(٢) د / ملحد راغب الحلو (قضاء الإداري) المرجع السابق ص ٣٠٨

يستوي في ذلك أن تكون الدعوى الأخرى من اختصاص القضاء العادي أو من اختصاص محكمة إدارية أخرى غير مجلس الدولة إن وجدت أو من اختصاص مجلس الدولة ولكنها غير دعوى الإلغاء.

في الواقع أن مجلس الدولة الفرنسي أخذ بهذا الشرط وتطلب للدفع به ما يلي^(١) :-

١- أن يتعلق الأمر بدعوى قضائية أخرى غير دعوى الإلغاء ومن ثم فليس للتظلم الإداري لا يعد طعنًا مؤزراً.

٢- يجب أن تؤدي هذه الدعوى إلى محور آثار القرار المعيب لواقع الدعوى. ويشير تطبيق هذا الشرط في مصر الاختلافات الفقهية حيث ذهب البعض^(٢) إلى أن نظرية الطعن المؤزري والتي اعتنقها القضاء الإداري الفرنسي لا مسيل لتطبيقها عندنا وذلك لأن نصوص القوانين المتعلقة بالمنظمة لمجلس الدولة لم تشير إلى هذه النظرية ولم تتطلب هذا الشرط لا صراحة ولا ضمناً بقول دعوى الإلغاء كما أن الاعتبارات التاريخية والعملية التي استندت إليها نشأة هذه النظرية في فرنسا لا وجود لها في مصر.

ويشير أنصار هذا الرأي إلى أن سبب عدم تطبيق هذا الشرط في مصر يرجع إلى الاختلاف الجوهرى بين قواعد الاختصاص المقررة في مصر عن تلك المطبقة في فرنسا وبوجها علم لاختلاف التنظيم القضائين هنا وهناك^(٣) وعلى العكس يذهب فريق آخر من الفقهاء^(٤) إلى أنه يمكن تطبيق هذا الشرط في مصر ومستندوا في ذلك لأمثلة من أحكام القضاء الإداري نذكر بعضها كالآتي:-

(١) د / ملحد راضع الحلو (قضاء الإداري) المرجع السابق ص ٢٢٧

(٢) د / محمود محمد حلق (قضاء الإداري) المرجع السابق ص ٦١٧

(٣) د / سليمان الطموي " قضاء الإلغاء " المرجع السابق ص ٢٢٢ د / محمد فؤاد مهنا (الرقابة القضائية على أعمال الإدارة) طبعة ١٩٥٦ ، ١٩٥٧ ص ٢٧٤

(٤) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم ٩٩ لسنة ٣ ق بجلسة ١٨/٤/١٩٥٠ مجموعة

لحكام السنة الرابعة لقاعدة رقم ١٨٤ ص ٦١٣

قضت محكمة القضاء الإداري بأنه (ومن حيث أن القانونين رقمي ١٤ لسنة ١٩٣٩ و ٦٠ لسنة ١٩٤١ رسمياً طريقاً معيناً للطعن في القرارات الصادرة من لجان تقدير الضرائب سواء أكانت خاصة بالأرباح التجارية والصناعية أم بالأرباح الاستثنائية... فلا وجه لما يتحدى به المدعى من أن قانون إنشاء مجلس الدولة إذا صدر بعد القانونين المشار إليهما يكون ناسخاً لهما ولا وجه لذلك ما دام الاختصاص في هذا الشأن هو لاختصاص بنط بجهة خاصة بأوضاع معينة ومن المعلوم أن الاختصاص الخاص يقيد العام... فلهذه الأسباب حكمت المحكمة بقبول الدفع وبعدم اختصاصها بنظر الدعوى) (١)

كما قضت محكمة القضاء الإداري بأن (الأصل في قبول الطعن بالانقضاء أمام هذا القضاء ألا يوجد طعن مقابل ومباشر ينص القانون على اختصاص جهة قضائية أخرى به بشرط أن تتوفر للطاعن أُمُلهما مزايا قضاء الانقضاء وتتوفر له ضماناته وبشرط ألا تكون هذه الجهة قضاء ولا تبا لا يجد صاحب الشأن فيه موقلاً حصيناً تمحص لديه لوجه دفاعه) (٢)

ورغم هذه الأحكام فإن الاتجاه الراجح في الفقه وهو ما نميل إليه هو الاتجاه الأول الذي يذهب إلى عدم أعمال هذا الشرط بالنسبة لدعوى الانقضاء.

بهذا نكون قد انتهينا من دراسة الشرط الثالث من الشروط الشكلية لقبول دعوى الانقضاء.

(١) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم ٩٩ لسنة ٣ ق بجلسة ١٤/٨/١٩٥٠ مجموعة

لحكام السنة الرابعة قاعدة رقم ١٨٤ من ٦١٣

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم ٦٦٥ لسنة ٦ ق مجموعة لحكام السنة السابعة

قاعدة رقم ٨٣٦ من ١٧٠

المبحث الثاني

مبدأ دعوى الإلغاء

نصت المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن (مبدأ رفع الدعوى أمام المحكمة - فيما يتعلق بطلبات الإلغاء - ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به

ويستلزم سريان هذا المبدأ بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض يجب أن يكون مسبباً، ويستبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه)

يتضح من هذا النص أن المشرع حدد فترة زمنية قصيرة - ستون يوماً - ترفع خلالها دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية النهائية التي تؤثر تأثيراً قانونياً مباشراً في مصلحة الطاعن، ويرجع السبب في تحديد هذه المدة على وجه الدقة إلى استقرار المراكز القانونية التي تنشأ بموجب هذه القرارات لأن من شأن عدم تحديد الفترة الزمنية التي ترفع خلالها دعوى الإلغاء عدم استقرار هذه المراكز لإمكانية الطعن في القرارات المنشأة لها في أي وقت دون قيد كما أنه لا يمكن ترك الإدارة دون رقابة بشأن ما اتخذته من قرارات معينة من هنا وجب تحديد مبدأ قصير لرفع دعوى الإلغاء ولدراسة مبدأ رفع الدعوى فإلتنا نتناول موضوعات ثلاث هي :

بدء سريان هذا المبدأ.

الأسباب التي تؤدي إلى استناده.

وأخيراً الأثر المترتب على تنويعه وذلك على النحو التالي :

١. بدء سريان مبدأ دعوى الإلغاء

يبدأ المبدأ بصفة عامة - بالنسبة للدعوى غير الإدارية - من تاريخ نشأة الحق المطالب به على أن يبدأ مبدأ رفع دعوى الإلغاء من تاريخ علم صاحب الشأن بالقرار المطعون فيه وتحدثت وسائل علم صاحب الشأن في نشر القرار المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح أو في إعلان القرار ذاته لأصاحب الشأن^(١) وبذلك تقصر وسائل العلم بالقرار الإداري على أي من الوسائل الثلاث الآتية :

(١) د / مسعود طعي (قضاء الإداري) المراجع السابق ص ٣٦١

الوسيلة الأولى : النشر

طبقاً لقانون مجلس الدولة يتم النشر أما في الجريدة الرسمية وأما في النشرات المصلحية إلا أن ذلك لا يمنع من أن ينص في القانون على وسيلة أخرى في النشر كصق القرار في مكان معين أو نشره في الصحف اليومية وإن كانت الوسيلة الأخيرة لا تصلح لافتراض علم أصحاب الشأن بالقرار ويفرق البعض^(١) بالنسبة للنشر - بين نوعين من القرارات هما القرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الإدارية الفردية وذلك على النحو التالي :

بالنسبة للقرارات الإدارية التنظيمية :

والتي يطلق عليها اللائحة الإدارية وهي تتضمن قواعد عامة مجردة تنطبق على أشخاص غير معينين بالذات ومن ثم فإن هذه القرارات التنظيمية تشابه القوانين من حيث موضوعها لما تحويه من قواعد عامة مجردة بالرغم من الاختلاف الواضح بينهما والمتمثل في الجهة التي تصدر كلا منهما وتقتصر وسيلة العلم بالقرارات التنظيمية على النشر في الجريدة الرسمية أو النشر في النشرات المصلحية التي تصدرها الوزارات أو المصالح العامة.

وإذا كان النشر في الجريدة الرسمية يستوى مع النشر في النشرات المصلحية من حيث المبدأ إلا أن هناك فرقاً هاماً بينهما ذلك أن النشر في الجريدة الرسمية يؤدي إلى بداية سريان ميعاد الطعن بالإلغاء فوراً أما بالنسبة للنشرات المصلحية فإنه لا بد من توزيعها على الجهات الإدارية التي يتبعها ذو الشأن حتى يستطيع العاملون بتلك الجهات العلم بالقرارات التي تتضمنها تلك النشرات.

ويجب أن يشمل النشر القرار الإداري بأكمله فإذا رأت الإدارة الاقتصاد على نشر ملخص له وجب أن يحتوى هذا الملخص على كافة عناصر القرار الإداري حتى يتمكن أصحاب الشأن تحديد موقفهم من القرار ومن ثم فإن النشر بعبارة مجملة خالية من أي بيان يؤدي إلى أعدام العلم بتفاصيل القرار وتغيير مدى اتصاله بمصالح أصحاب الشأن فإن ذلك يؤدي إلى عدم الاعتداد بالنشر في حساب ميعاد رفع الدعوى^(٢).

(١) د / محمد رفعت عبد الوهاب (إقتضاء الإداري) للمرجع السابق ص ٤٢١ وما بعدها

(٢) د / ملحد راضح الطو (إقتضاء الإداري) للمرجع السابق ص ٢١٢

وهو ما أكتته المحكمة الإدارية العليا بأنه يشترط في النشر لكي ينتج أثره القانوني في افتتاح ميعاد رفع دعوى الإلغاء (أن يتم بالطريق الذي رسمه القانون وأن يكون شاملاً لجميع العناصر التي يستلزم القانون ذكرها والتي تمكن صاحب الشأن على أساسها أن يتبين مركزه القانوني منها)^(١)

وهو ما انتهت إليه محكمة القضاء الإداري من أنه إذا لم يكن النشر كافيّاً على هذه الصورة فإن أثره قلصر على بدء ميعاد الدعوى^(٢)

أما بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية

فإن هذه القرارات لا تتضمن قواعد عامة مجردة وإنما تنطبق على شخص معين أو أشخاص معينين بالذات مثل قرارات التعيين أو الترقية فمع وببداً ميعاد رفع الدعوى متى تحقق أيّاً من الأمور الثلاث (الإعلان ، النشر في نشرة مصلحة ، العلم اليقيني)

وبما أن النشر يعد أولى وسائل علم أصحاب الشأن بالقرار الإداري فإن أثره يعد أمراً يسيراً على الإدارة التي تستطيع أن تقدم عدد من الجريدة المنشور بها للقرار لتثبت به علم أصحاب الشأن وبدليات حساب رفع الدعوى^(٣)

الوسيلة الثانية: الإعلان :-

كمبدأ علم يجوز الإعلان عن القرار بكل وسائل الإعلان المعروفة فقد يتم عن طريق محضر أو عن طريق البريد أو بتسليم القرار إلى نص صاحب المصلحة بعد التوقيع منه بالاستلام^(٤)

وكما يجوز إرسال القرار إلى الموطن الحقيقي لصاحب الشأن أو موطنه المختار وكذلك بإبلاغ الممثل القانوني للشخص المعنوي الذي صدر القرار ضده ويجب أن يحتوي الإعلان على المضمون الكامل للقرار حتى يتضح للفرد مركزه

(١) حكم الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٤ لسنة ١٩ ق عليا بجلسة ١٩٧٥/١/١٤ مجموعة أحكام العليا

في خمسة عشر علم المبدأ رقم ٨٠ من ٤٨٦

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٥٩٣ لسنة ١١ ق الصادر بجلسة ١٩٥٨/٤/٣ مجموعة

أحكام السنتين الثانية عشر وثلاثة عشر من ٩١.

(٣) د / سعد صغور (قضاء الإداري) المرجع السابق من ٤١٥

(٤) د / فؤاد السطار (قضاء الإداري) المرجع السابق من ٥٥٠

بالنسبة له والإعلان لا يخضع لشكل معين غير أن عدم خضوع الإعلان لشكليات معينة يجب أن ألا يحرمه من مقومات كل إعلان وبذلك يتعين أن يظهر فيه اسم الجهة الصادر منها القرار سواء أكانت للدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى ويصدر الإعلان من الموظف المختص ويوجه إلى ذوي المصلحة شخصياً إذا كانوا كاملو الأهلية وإلى ما ينوب عنهم إذا كانوا ناقصي الأهلية^(١)

وحول أهمية الإعلان ومكانته جاء حكم الإدارية العليا متضمناً (رغم أنه قد تقرر بنص القانون أن يكون النشر كالإعلان وسيلة لإثبات العلم بالقرار المطعون فيه إلا أنه لا يزال من الثابت مع ذلك أن هذه المساواة بين الوسيطتين ليست كاملة إذ لا يزال الإعلان بالقرار هو الأصل والنشر هو الاستثناء بحيث لا يكفي النشر حيث يكون الإعلان ممكناً ومن أجل هذا فقد لجئنا لفضاء لكي يحدد الحالات التي يصح الانتفاء فيها إلى وسيلة النشر والحالات التي يتعين الانتفاء فيها إلى وسيلة الإعلان وكان مما قرره القضاء في هذا الشأن هو التمييز بين قرارات الإدارة التنظيمية والفردية بحيث متى كانت الأولى بحكم عموميتها وتجريدها لا يتصور حصر الأشخاص الذين تحكمهم مما لا يكن معه محل الالتزام وسيلة الإعلان بالنسبة إليهم أما الثانية إذ تنجبه بالعكس إلى أشخاص معينين بذواتهم ومعلومين سلفاً لدى الإدارة فإنه لا يكون ثمة محل بالنسبة إليهم للاكتفاء بوسيلة النشر بل يكون الإعلان إجراءاً محتتماً^(٢)

ويذهب البعض^(٣) إلى أن القواعد التي تحكم الإعلان تنضج في النقاط الآتية:

(أ) الإعلان هو الوسيلة الرئيسية للعلم بالنسبة إلى القرارات الفردية.

(ب) الإعلان هو الأصل والنشر وسيلة احتياطية .

(ج) إذا نطق القرار بكثير من شخص فإن إعلان أحدهم لا يثنى عن تمام الإعلان في مواجهة الآخرين .

(د) يقع عبء إثبات تمام الإعلان على علق الإدارة .

وتثبت الإدارة حصول الإعلان بكافة الطرق منها الإثبات بموجب توقيع الموظف بالعلم على أصل القرار أو صورته ، وإذا تم الإعلان بواسطة محضر فيكون

(١) حكم المحكمة الإدارية الصادر في الطعن رقم ٥٨٨ لسنة ٧ ق على مجموعة المبادئ التي

قررتها السنة الثامنة من ١٩٢

(٢) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة السابعة لقاعدة رقم ٦١ من

٦٠١ نشر فيه د / ملحد راجب الطو المرجع السابق من ٣١٥ .

(٣) د / راجت فوده (قضاء الإداري) المرجع السابق من ٥١٠

الإثبات عن طريق محضر الإعلان نفسه ، كذلك إذا تم الإعلان بخطاب مسجل كان إيصال البريد قرينة على حصول الإعلان وإن كانت قرينة بسيطة تقول إثبات العكس ، وإذا لم تستطع الإدارة إثبات حصول الإعلان فإن ميعاد الطعن بالإلغاء لا يبدأ ويظل هذا الميعاد مفتوحاً أمام صاحب المصلحة في الطعن .^(١)

الوسيلة الثالثة :- العلم اليقيني :-

انتبهنا فيما سبق إلى أن ميعاد رفع دعوى الإلغاء هو ستون يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون فيه أو إعلانه وهنا يثور التساؤل ما الحكم إذا لم يتم نشر القرار أو إعلانه ؟ أجابت أحكام المحكمة العليا على ذلك بأن هناك وسيلة ثالثة هي علم صاحب الشأن علماً يقيناً بالقرار المطعون فيه ويصعب ميعاد الستون يوماً من تاريخ هذا العلم كما بينت أحكام هذه المحكمة شروط هذا العلم للتمسك به لذلك تعرض أمثلة من هذه الأحكام على النحو التالي :-

إن ميعاد الستين يوماً للخص بطلبات الإلغاء لا يبدأ في السريان إلا من تاريخ إعلان القرار أو نشره فإذا لم يتم شيء من ذلك بالنسبة للمدعي ، كما لم يثبت من جهة أخرى إنه قد علم بمحوي القرار المطعون فيه ومحتوياته علماً يقيناً في تاريخ يمكن حساب الميعاد منه ، فلا حجة في الدفع لعدم قبول الدعوى لانقضاء ذلك الميعاد^(٢) . يشير هذا الحكم إلى أن حساب ميعاد رفع دعوى الإلغاء لا يقف عن حد نشر القرار أو إعلانه وإنما يمكن ذلك عند علم صاحب الشأن علماً يقيناً بالقرار المطعون فيه ، كما تناولت أحكام ذات المحكمة بيان شروط العلم اليقيني للعمل به وذلك كالآتي :-

"إن قضاء هذه المحكمة قد جرى بأن الأصل بالتطبيق لأحكام قانون مجلس الدولة المعمول بها وقت صدور القرارات المطعون فيها ، أن ميعاد رفع الدعوى إلى المحكمة فيها يتعلق بطلبات الإلغاء هو ستون يوماً تسري من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به ، إلا أنه يقوم مقام الإعلان علم صاحب الشأن به بأي وسيلة من وسائل الأخبار بما يحقق الغاية من الإعلان ولو لم يقع هذا الإعلان

(١) د/محمد رفعت عبد الوهاب "قضاء الإداري" المراجع السابق ص ٤٣٥

(٢) حكم الادارية العليا في الطعن رقم ١٧٢٦ لسنة ٢٢ عليا ١٩٥٧/١٢/١٤ مجموعة أحكام السنة الثالثة

بالفعل ، بيد أن العلم الذي يمكن ترتيب هذا الأثر عليه من حيث سريلان الميعاد المقرر لرفع دعوى الإلغاء يجب أن يكون علماً يقيناً لا ظنياً ولا افتراضياً^(١)

وهو ما قصت به محكمة القضاء الإداري من ذي قبل حيث جاء حكمها متضمناً "أن المعمول عليه في بدء سريلان هذا الميعاد (ميعاد رفع دعوى الإلغاء) هو إعلان الأمر أو نشره ولا تقيم المحكمة وزناً لما تذهب إليه الحكومة من أن علم المدعين بإلغاء رخص محلاتهم وغلقتها مفترض ، بمقولة أنهم توقعوا انتهاء تراخيصهم المؤقتة لأن العلم الذي تقوم مقام الإعلان هو العلم الحقيقي الذي يسمح لصاحب الشأن بمعرفة مدى القرار و محتوياته معرفة يقينية لا ظنية ولا افتراضية .."^(٢)

وهو ما لکنته أيضاً في حكم آخر لها بقولها "قد أُنقِض قضاء هذه المحكمة علي أن العلم اليقيني يقوم مقام النشر والإعلان ، والعلم اليقيني الذي يؤدي هذا الدور هو العلم الحقيقي الشامل الذي يتبين منه صاحب الشأن وضعه القانوني فيما مسه للقرار ويستبين منه مركزه تجاهه ومبلغ تأثيره في حقه ، ولا عبرة للعلم الظني أو الافتراضي المبني علي عبارات مجاملة خالية من أي بيان"^(٣)

تسير هذه الأحكام إلي لول شروط العلم اليقيني بأنه لا بد وأن يكون علماً حقيقياً ملموساً لا افتراضياً أو ظنياً .

ونشرت المحكمة الإدارية العليا إلي الشرط الثاني للعلم اليقيني والمتمثل بالعلم بمؤدى للقرار المطعون فيه ومحتوياته حيث قصت بأن " علم صاحب الشأن بالقرار المطعون فيه قد يقوم مقام الاعلان أو النشر وفي هذه الحالة يجب أن يكون علماً يقينياً بمؤدى القرار ومحتوياته ، وأن يثبت ذلك في تاريخ معلوم يمكن حساب الميعاد فيه .."^(٤)

(١) حكم الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١١١٢ لسنة ٧٧ علي بطشة ١٩٦٥/٢/٧ أشار إليه د/محمد ماهر أبو العنين المرجع السابق ص-٤١ .

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بطشة ١٩٥١/٥/٢٩ مجموعة أحكام السنة الخامسة ص-١٧٦ وما بعدها

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر ١٩٥٥/١١/٢٢ مجموعة أحكام السنة العاشرة ص-٣٦ .

(٤) حكم الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٢٥٩ لسنة ٧٧ علي بطشة ١٩٥١/١٢/٨ مجموعة أحكام السنة الثانية ص-١٢٩

ويبدأ حساب ميعاد الستون يوماً لرفع دعوى الإلغاء من اليوم الذي يثبت فيه العلم اليقيني الشامل لمحتويات القرار المطعون فيه وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بقولها " الأصل طبقاً للمادة ١٢ من القانون رقم ٩ لسنة ٤٩ أن ميعاد الطعن في القرارات الإدارية يسرى من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به أما العلم الذي يقوم مقام الإعلان فيجب أن يكون علماً يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً وأن يكون شاملاً لجميع العناصر التي يمكن أن لصاحب الشأن على أساسها أن يبتين مركزه القانوني بالنسبة لهذا القرار ويستطيع أن يحدد على مقتضى ذلك طريقه في الطعن فيه ، ولا يمكن أن يحصب للميعاد في حقه إلا من اليوم الذي يثبت فيه قيام هذا العلم اليقيني الشامل .. (١)

نخلص من هذه الأحكام إلى أن شروط العلم اليقيني تتمثل في :-

أ- أن يكون هذا العلم حقيقياً لا ظنياً أو مفترض

ب- أن يصل العلم اليقيني لصاحب الشأن ذاته ومن ثم لا يقيد بعلم الوكيل عن الطاعن وذلك على عكس الإعلان (٢)

ج- أن يشمل العلم جميع عناصر ومحتويات القرار المطعون فيه

د- لا يقتصر العلم اليقيني على طائفة معينة من القرارات دون الأخرى كما هو الحال في كيفية النشر بالنسبة للقرارات التنظيمية والقرارات الفردية . (٣)

ويقع عبء إثبات حصول العلم اليقيني وتاريخه على علق جهة الإدارة مصدرة القرار لأنها هي صاحبة المصلحة في إثبات حصول العلم اليقيني منذ مدة تزيد على ستين يوماً حتى تحكم المحكمة بعدم قبول دعوى الإلغاء لرفعها بعد الميعاد . (٤)

ويثبت العلم اليقيني بالقرار الإداري من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد في ذلك بوسيلة إثبات معينة ، ولل قضاء الإداري في أعمال رقابته القانونية التحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة أو تلك الواقعة وتقدير الأثر الذي يمكن أن يربته عليها

(١) حكم الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٦٨ لسنة ١٩٥٦/١/٢٨ مجموعة لحكم السنة الأولى ص ٤٤٩ بود /هاهر ابو العنين المرجع السابق ص ٤١١ .

(٢) د /لور أحمد رسلان /وسيط قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٤٩٧

(٣) د /رافقت فودة قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٥١٢ .

(٤) د /محمد رفعت عبد الوهاب قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٤٣٨

من حيث كفاية العلم أو قصوره وذلك حسبما تستبينه المحكمة من أوراق الدعوى وظروف الحال^(١).

ومن ثم إذا أرسل الموظف خطباً إلى جهة الإدارة يحوي علماً كفيّاً بما هيئة العقوبة الموقعة عليه وأسباب توقيعه وتحديد أسباب المعارضة في القرار من ناحية الشكل والموضوع وقد مردها بكل تفصيل فلا يقبل منه بعد ذلك القول بأنه لم يكن يعلم بالقرار علماً كفيّاً نافيّاً للجهالة ، والتظلم الذي يشمل كل عناصر القرار المطعون فيه يدل على العلم اليقيني بهذا القرار اعتباراً من تاريخ هذا التظلم ، وكذلك إذا ثبت من الأوراق أن حركة الترقّيات المطعون فيها قد أُنشِئت في حينها بنشرها في لوحة الإعلانات المعدة لذلك بالمصلحة المدعى عليها ووزعت على جميع أقسام هذه المصلحة وقت صدورها فإن هذا النشر والتوزيع وإن لم يستبرأه لافتراض العلم حتماً إلا أنها ينهضان قرينة قوية على تحقيقه ما دلم لم يثبت العكس^(٢)

ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن علم أخوة الطاعن بالقرار المطعون فيه لا يفيد علمه هو اليقيني وكذلك إن مجرد اعتقال الشخص لا يعد دليلاً على علمه بقرار اعتقاله علماً يقينياً يشمل عناصر القرار وفحواه .

كفاية حساب ميعاد الطعن بالإلغاء :-

متى علم صاحب المصلحة بالقرار بأي وسيلة من الوسائل الثلاث (النشر - الإعلان - العلم اليقيني) يبدأ حساب مدة الستين يوماً التي يتعين إقامة دعوى الإلغاء خلالها وإلا غدت غير مقبولة وهنا ينثور التساؤل هل يحسب يوم الإعلان ضمن المدة المحددة قانوناً ؟؟ ومتى تنتهي بالفعل هذه المدة ؟؟ في الواقع أن المدة لثلاثة من القرار المتضمن إصدار القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ للخاص بمجلس الدولة نصت على أنه " تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص وذلك إلى أن يصدر قانون بالإجراءات الخاصة بالقسم القضائي "

وحيث أنه لم يصدر قانون حتى الآن ينظم الإجراءات أمام مجلس الدولة فلا مناص من الرجوع إلى قانون المرافعات لمعرفة كيفية احتساب الميعاد طالما أن قانون مجلس الدولة قد خلا من ذلك ، وبالرجوع إلى المادة الخامسة عشرة مرافعات فقد

(١) د. ملحد رافع الحلو " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٣١٧

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي " قضاء الإلغاء " المرجع السابق ص ١٠١

تضمنت عدم احتساب يوم العلم بالقرار لئلا كانت طريقة العلم به ويبدأ احتساب الموعد من اليوم الثاني حيث نصت على أنه " إذا عين القانون للحضور أو لحصول الإجراء ميعادا مقدرا بالأيام أو الشهور أو السنين فلا يحسب منه يوم الإعلان أو حدوث الأمر المعتبر في نظر القانون مجريا للميعاد ، أما إذا كان الميعاد مما يجب تقضائه قبل الإجراء فلا يجوز حصول الإجراء إلا بعد انقضاء اليوم الأخير من الميعاد "

كما تضمنت المادة الثامنة عشر من قانون المرافعات المدنية والتجارية أن ميعاد الستون يوما تنتهي بانتهاء اليوم الأخير لها إلا أنه إذا صلافاً يوم أجازة امتد الميعاد إلى يوم آخر حيث نصت على أنه " إذا صلافاً آخر الميعاد عطلة رسمية امتد إلى أول يوم عمل بعدها "

هذا بالإضافة إلى مراعاة مواعيد المسافة المنصوص عليها في المادتين

١٦، ١٧ مرافعات

٢- أسباب امتداد ميعاد الطعن بالإلغاء :-

يعتبر ميعاد الستين يوماً الذي يجب أن ترفع دعوى الإلغاء في غضون من النظام العام ، لأن المشرع بتحديد هذا الأمد قصد إلى تحقيق مصلحة عامة جوهرية هي استقرار الأوضاع الإدارية بعد فترة معينة حددها بتلك المدة ، وعلى ذلك فلا يجوز الاتفاق على ما يخالف هذا الميعاد ، ويجوز الدفع به في أية حالة كانت عليها الدعوى بل وللمحكمة أن تنيره من تلقاء نفسها إذا غفل عن إثارتها الخصوم (١)

وامتداد ميعاد الطعن قد يقصد به تقطاعه وذلك متى توافرت أية حالة من الحالات الثلاثة المتمثلة في " التظلم الإداري - طلب الإغناء من الرسوم القضائية - رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة " وقد يوقف ميعاد الستون يوماً وذلك للقوة القاهرة ، لذلك فنقسم أسباب امتداد ميعاد الطعن بالإلغاء إلى نوعين على النحو التالي :-

أ- أسباب تقطاع ميعاد دعوى الإلغاء :-

تتخصر هذه الأسباب كما أوضحنا - في أمور ثلاثة هي التظلم الإداري ورفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة وطلب الإغناء من الرسوم وتشير إلى كل سبب منها بشيء من التفصيل على النحو التالي:-

(١) د. محمد عبد الحميد متولي " قضاء الإداري " طبعة ٨٧-١٩٨٨ ص ٥٩

السبب الأول : للتظلم الإداري :-

يعد من أنجح وسائل لرقابة - إن صح - على أعمال الإدارة وسيلة الرقابية الإدارية حيث تراقب الإدارة نفسها بنفسها وتراجع قراراتها غير المشروعة أو غير الملائمة والإدارة تقوم بهذه المراجعة من تلقاء نفسها أو بناء على تظلم من صاحب الشأن وقد يقدم التظلم إلى الموظف الذي أصدر القرار أو قام بالتصرف كي يرجع تصرفه أو يقدم إلى رئيسه ليورد الموظف المخطئ إلى الصواب (١)

والمرشح إذ نص على الالتجاء للتظلم الإداري قبل الطعن بالإلغاء فلن تلك يرجع إلى مزايا التظلم والتي منها سهولة إجراءاته وقلة نفقاته ومرونته ولتجنب الإدارة والأفراد قدر الإمكان الخصومات التي تخلفها المنازعات القضائية كما أن المشرع يريد بالتظلم تخفيف العبء عن مجلس الدولة حيث يمكن أن ينجح في بعض الحالات فتقل الطعون بالإلغاء أمام القاضى الإداري (٢)

لذلك تضمنت المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة "..... وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات للرئاسة ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه وإذا صدر القرار بالرأف وجب أن يكون مسبباً ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه.

ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة "

يتضح من هذا النص وجوب توفر شروطا سته في التظلم الذي يقطع ميعاد رفع الدعوى بالإلغاء ويمكن تحديدها كالآتي:-

- يجب أن يقدم التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة:-

لوضحت المادة السابقة الجهة التي يقدم إليها التظلم بأنها هي الجهة مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها وذلك حتى ينتج التظلم أثره في قطع الميعاد اللازم لرفع دعوى الإلغاء خلاله.

(١) د. محمود طمي " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٩٦

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٤٤٤

إلا أنه إذا قدم التظلم إلى جهة غير مختصة كان غير مجد في قطع الميعاد إلا أن القضاء الإداري الفرنسي والمصري قد خفف من حدة هذه القاعدة إلى حد بعيد حيث استقر إلى أن الطاعن كثيرا ما يخطئ في معرفة الجهة المختصة نظرا لتعدد الآلة الإدارية وتشابك الاختصاصات ، فإذا ما وجه الطاعن تظلمه إلى إدارة غير مختصة فإن هناك التزاما قانونيا على هذه الإدارة أن تحيل التظلم إلى الإدارة المختصة وإذا لم تتخذ فإن أثر التظلم يظل ساريا كما هو قاطعا لميعاد الستين يوما ، وهو ما ذهب إليه محكمة القضاء الإداري وأيدتها فيه المحكمة الإدارية العليا من أنه " وإن كان تظلم المدعي إلى رئيس مجلس الوزراء ليس موجها مباشرة إلى جهة الإدارة التي كان تابعها لها قبل فصله ، إلا أن العادة جرت على إحالة مثل هذه التظلمات إلى المصالح والجهات المختصة وهو ما يستوي في النتيجة مع تقديمها من صاحب الشأن رأسا إلى هذه الجهات ، وما يجب أن يحدث مثل أثره من حيث فتح ميعاد جديد^(١)

- يجب أن يقدم للتظلم بعد صدور القرار الإداري :-

إذا كان الهدف من التظلم هو أن تعيد الإدارة النظر في قرارها فلا بد وأن يكون هذا القرار قد صدر فعلا واتضحت معالمه ، ومن ثم فلا يمكن للتظلم من قرار لم يصدر بعد فليس من المنطق أن يطلب من الإدارة إعادة النظر في قرار لا يزال تحت نظرها ومحل بحثها كما أنه يصعب تحديد أصحاب المصلحة في قرار لم يولد بعد وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقولها " أن الكتاب الذي أرسله المدعي إلى الجامعة فسي تاريخ سابق على صدور القرار المطعون فيه لا يغني عن وجوب تظلم المدعي من القرار المطعون فيه بعد صدوره^(٢)

- يجب أن يقدم التظلم في قرار قابل للتظلم منه :-

لكي يقطع التظلم الميعاد أن يكون مقما ضد قرار قابل للتظلم منه فإذا كانت للقرنين أو للوائح تقرر أن القرار الإداري الصادر في حالات معينة يكون نهائيا أو قطعيا بحيث لا يجوز التظلم منه فإن ميعاد رفع الدعوى القضائية يسري في هذه الحالة

(١) مجموعة أحكام الإدارية العليا لسنة الخامسة قاعدة رقم ١٢٩ ص ١٢٣ ، حكم القضاء الإداري -

مجموعة الأحكام لسنة التاسعة قاعدة رقم ٢٧٦ ص ٣٠٠ د. مصطفى أبو زيد فهمي " قضاء الإناء

المرجع السابق ص ١٢٠

(٢) د. ملحد رافع الطو " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٣٢٢

منذ علم أصحاب المصلحة بهذه القرارات ولا يجدي أي تنظم إداري في قطع ميعاد رفع الدعوى^(١)

- يجب أن يقدم التظلم خلال ميعاد لقطع الطعن بالإلغاء:-

حددت المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة - السالف الإشارة إليها - أنه يجب أن يقدم التظلم إلى الجهة مصدرة القرار والجهة للرئاسة لها خلال ستون يوماً من تاريخ علم أصحاب الشأن بالقرار المطعون فيه أي كان طريقة العلم به.

- العبرة بوصول التظلم للجهة المختصة :-

تصيب مدة الستين يوماً من تاريخ تقديم التظلم إلى الجهة المختصة أما إذا أرسل التظلم فإن المدة تصب من تاريخ الإرسال ومن ثم إذا ورد إلى الجهة المختصة بعد ميعاد الستين يوماً فإنه يصبح عديم الأثر لذلك يشترط وروده وتسليمه للإدارة خلال الموعد المنصوص عليه في القانون وللأمر لرفع دعوة الإلغاء^(٢)

- يجب أن يقدم التظلم من صاحب المصلحة:-

يقدم التظلم من الشخص المضرور من القرار أو وكيله ، ولكن لا يعتد بتظلم الغير في قطع مدة رفع دعوى الإلغاء بحقه أنه لو صدر مثلاً قرار بترقية البعض وأضير منه طائفة معينة فإن لكل من أضير أن يقدم بتظلم من القرار فإذا تحرك البعض وقدم هذا التظلم في حين سكت البعض عن ذلك فإن ميعاد رفع الدعوى بالنسبة للطائفة الأولى يمتد إلى ستين يوماً أخرى ولا يجوز للطائفة الثانية الاستفادة من ذلك رغم وحدة القرار المطعون فيه .

نخلص من ذلك إلى أنه متى توافرت هذه الشروط في التظلم وجب على الجهة المتظلم إليها أن ترد على التظلم خلال مدة مماثلة لتاريخ تقديمه وهي ستون يوماً أخرى ويعتبر صمت الإدارة تجاه التظلم بمثابة رفض له.

(١) د. محمود محمد حافظ " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٥٨٨

(٢) د. رأفت فودة " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٥١٨

- شكل التظلم :-

يتخذ التظلم شكل الالتماس إذا قدم لمصدر القرار ويكون في صورة تظلم رئاسي إذا قدم إلى الجهة الرئاسية للجهة مصدرة القرار^(١) ولا يشترط في التظلم شكل خاص فكل ما من شأنه عرض الحالة على الإدارة مع المطالبة برفع ما يتضرر منه يعتبر تظلماً ، ومن ثم لا يشترط أن يكون مكتوباً بل يكفي أن يكون شفويّاً على أن يثبت التظلم الرئيس الإداري الذي قدم إليه ، وقد يكون التظلم بإذار رسمي كما قد يكون بمكتبة عالية تسجل في دفتر الولد بالجهة الإدارية وقد يكون بمكتبة ترسل للجهة الإدارية بالبريد المسجل أو بطم الوصول ولا يشترط في التظلم أن يؤيد بالأسانيد القانونية التي تثبت عدم مشروعية القرار ولكن يكفي مجرد عرض الحالة والتظلم منها^(٢)

- أنواع التظلم :-

الأصل في التظلم أنه اختياري لصاحب الشك أن يقدم عليه أم لا وقواعده وأحكامه هي التي نعرضنا لها في النقاط السابقة من التظلم .

ورغم ذلك فإن هناك قرارات إدارية معينة أوجب القانون التظلم منها إلى الجهة الإدارية المختصة قبل الطعن أمام القضاء ورتب على عدم تقديم التظلم الوجوبي منها وانتظار البت فيه عدم قبول الدعوى ، ولقد نصت المادة الثانية عشر من قانون مجلس الدولة على بيان القرارات التي تستوجب التظلم منها بقولها " لا تغل الطلبات الآتية :-
أ- ب- الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثلثاً ورابعاً وتسعاً من المادة (١٠) وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئة الرئاسية وتنتظر المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة".

إذ توضح البنود ثلثاً ورابعاً وتسعاً من المادة العشرة من قانون مجلس الدولة للقرارات التي يتعين التظلم منها قبل رفع الدعوى وذلك على وجه الدقة وحصرتها في الآتي :-

(١) د. أنور رسلان " وسيط القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٥٠٤

(٢) د. محمود حلمي " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٣٦٧ وما بعدها

- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالاعتماد على القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح للعلاوات .

- وكذلك الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي .

- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

هذه النوعيات الثلاث من القرارات تستوجب التظلم منها وبالطبع يترتب على رفع الدعوى دون سابقة التظلم منها عدم قبولها .

وإذا كانت الفقرة الأخيرة من المادة (١٢) السالف الإشارة إليها تشير إلى أن إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه يحددها قرار رئيس مجلس الدولة لذلك فقد أصدر سيادته القرار رقم ٧٢ لسنة ١٩٧٣ بشأن إجراءات التظلم الوجوبي متضمنا المواد الآتية :-

المادة الأولى تشير إلى بيان الجهة التي يتم التظلم إليها وهي الجهة التي أصدرت القرار والجهة الرئيسة لها على أن يرسل التظلم إلى أي منهما بموجب خطاب موصى عليه بعدم الوصول .

كما بينت المادة الثانية من ذات القرار البيانات الواجب أن يشتمل عليها التظلم وهي اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه وتاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ نشره وموضوعه.

كما قضت المادة الثالثة من قرار رئيس مجلس الدولة على أن تقوم الجهة الإدارية بقيد هذه التظلمات في سجل خاص مسلسل معد لذلك بدون فيه تاريخ ورود التظلم على أن تعطى الجهة الإدارية المتظلم إيصال يفيد قيد تظلمه.

وبالرغم من أن قانون مجلس الدولة أوضح القرارات التي يكون منها التظلم وجوبيا إلا أنه لم يتضمن بيان موعد تقديمها ومن ثم فإنه ينطبق عليها ما ينطبق على التظلم الاختياري دون تفريق بينهما بلا جدوى.

ويذهب الفقه^(١) إلى إجراء المقارنة بين نوعين من التظلمات على النحو التالي :-

(١) د. صبري محمد السنوسي " الإجراءات أمام القضاء الإداري " المرحع السابق ص ٢٢ وما بعدها

- التظلم الاختياري لا يشترط فيه شكلا معيناً ، بينما يتطلب القانون في التظلم الوجوبي مراعاة بيانات معينة فضلاً عن كونه كتابياً .

- التظلم الاختياري متروك لحرية المتظلم إن شاء قدمه وإن شاء لم يقدمه ، بينما تتعدم لإرادة المتظلم من التظلم الوجوبي لأنه شرط أساسي لقبول الدعوى .

- التظلم الاختياري جائز بالنسبة لكافة القرارات الإدارية أما التظلم الوجوبي فهو قاصر على بعض القرارات الإدارية الخاصة بالموظفين العموميين على النحو السالف ذكره.

أثر التظلم :-

يترتب على التظلم انقطاع ميعاد المستين يوماً بشرط أن يكون هذا التظلم الأول ومن ثم فلا عبرة بتكرار التظلم لأن المدة لا تنقطع إلا مرة واحدة ، ومن ثم فليس لذوي الشأن أن يتخذوا من تكرار التظلمات وسيلة للاسترسال في إطالة ميعاد رفع الدعوى ^(١) على أن هذا لا يمنع جهة الإدارة أن تفحص ما يقدم من التظلمات التالية وأن تجيب المتظلم إلى طلبته إذا كان لها وجه ^(٢)

وهو ما قضت به محكمة القضاء الإداري بقولها " إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه إذا تتابعت التظلمات فإن المتظلم الذي يوقف المدة هو التظلم الأول ، وأن المدة لا توقف إلا مرة واحدة وأنه ليس لذوي الشأن أن يتخذوا من تكرار التظلمات وسيلة للاسترسال في إطالة ميعاد رفع الدعوى " ^(٣)

السبب الثاني : رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة :-

من المتصور أن يخطئ المدعي عند إقامة دعوى الإلغاء في تحديد المحكمة المختصة بنظر دعواه فيقتمها مثلاً إلى المحكمة الإدارية في حين أنها في الحقيقة من اختصاص محكمة القضاء الإداري أو أن يقيمها أمام القضاء العادي في حين أنها تدخل في اختصاص القضاء الإداري ، وحتى تصدر المحكمة غير المختصة حكماً بعدم الاختصاص يكون بالطبع قد انقضت مدة المستين يوماً ألوجب إقامة دعوى الإلغاء

(١) د. محمد عبد الحميد أبو زيد " قضاء الإداري " المراجع السابق ص ٦١

(٢) د. محمود حلمي " قضاء الإداري " المراجع السابق ص ٣٩٨

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة ١٩٤٩/١١/٢٨ مجموعة أحكام السنة الرابعة ص ٨٤ ، وكذلك حكمها في الدعوى رقم ٤٠٠ لسنة ٣٦ ق الصادر بجلسة ١٩٨٥/١١/١٤

خلالها مما يترتب عليه ضياع حقوق الطاعن لجهل لحق به تمثيل في عدم معرفة قاضيه، لذلك ورغبة من القضاء الإداري في حماية الحقوق وإدراك كل ما يخالف القانون جعل رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة هو بمثابة التظلم في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء .

وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقولها " إذا كانت هذه المحكمة سبق أن قضت بأن يقوم المطالبة القضائية في قطع التقادم الطلب أو للتظلم الذي يوجهه الموظف إلى السلطة المختصة متمسكا فيه بحقه مطالبا أداءه ويأن طالب المساعدة القضائية للدعوى التي يزعم صاحب الشأن رفعها على الإدارة له ذات الأثر في قطع التقادم أو قطع ميعاد رفع الدعوى ، لما ينطوي عليه من دلالة أقوى في معنى الاستمسك بالحقوق والمطالبة بقضائه وأحقية الانتصاف من مجرد الطلب أو للتظلم فإن رفع الدعوى بالفعل إلى محكمة غير مختصة يُبلغ من هذا كله في الدلالة على رغبة صاحبه في اقتضائه وتحفظه لذلك ، ومن ثم وجب ترتيب ذات الأثر عليه في قطع ميعاد رفع الدعوى بطلب الإلغاء ويظل هذا الأثر قائما حتى يصدر الحكم بعدم الاختصاص^(١)

يتضح من ذلك أن رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة يترتب عليه قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، وهنا ينثور التساؤل التالي :- إلى متى يستمر هذا الأثر ؟ أجابت المحكمة الإدارية العليا على ذلك بأن بدء حساب الستين يوما لرفع دعوى الإلغاء يحسب من تاريخ صدور الحكم بعدم الاختصاص وصيرورته نهائيا^(٢)

ولكي يربط رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة أثره في قطع ميعاد رفع الدعوى فإن الفقه^(٣) قد أجمع على أن ذلك يستلزم توافر شرطين لا غنى لأحدهما عن الآخر وهما :-

الشرط الأول : أن يتم رفع الدعوى إلى المحكمة غير المختصة في نفس ميعاد

رفع دعوى الإلغاء :-

يتطلب هذا الشرط أن ترفعه الدعوى خلال ستون يوما من تاريخ علم صاحب الشأن بالقرار الإداري أي كانت وسيلة العلم " للنشر - الإعلان - العلم اليقيني " على النحو السالف ذكره .

(١) حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٥٨/٣/٨ مجموعة لأحكام السنة الثالثة ص ٨١٨

(٢) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا القاعدة رقم ٣٦ ص ٧١ العدد الثاني

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب " قضاء الإداري " المراجع السابق ص ٤٦٧

وترجع الحكمة من هذا الشرط حتى لا يتخذ رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة ذريعة للتلاعب في ميعاد الطعن بالإلغاء حيث يلجأ إليه أصحاب المصلحة لقطع ميعاد الطعن بالإلغاء .

ويذهب البعض ^(١) إلى أن هذا الشرط يبدو غريباً لأن من يخطئ المحكمة المختصة قد لا يتصور علمه بأن هناك ميعاد قصير يجب مراعاته .

ونحن نميل إلى وجوب توافر هذا الشرط حتى لا يستفيد من يقوت مدة الستين يوماً دون إقامة الدعوى أو إقامتها أمام محكمة غير مختصة بعد انقضاء هذا الميعاد ، في حين لا يستفيد من يرفع الدعوى بعد مرور هذه المدة أمام المحكمة المختصة والتي بالطبع ستقضي بعدم قبول الدعوى ، كما أن عدم توافر هذا الشرط من شأنه أن يظل باب التقاضي مفتوحاً مدام بعيداً مما يجعل المراكز القانونية غير مستقرة لأنه يمكن إنهاؤها في أي وقت .

الشرط الثاني : أن يختصم في الدعوى الجهة الإدارية المعنية بالأمر :-

يتعين لكي يكون لرفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة قسراً قطعاً لميعاد الطعن بالإلغاء أن تعان الجهة الإدارية المصدرة للقرار للحضور أمام المحكمة لتسمع للحكم بطلبات الطاعن الواردة بعبارة دعواه وحكمت هذا الشرط أن يكون هناك معنى حقيقي للخصومة القضائية للقرار الإداري .

ويضيف البعض ^(٢) شرطاً آخر إلى الشرطين السابقين يتمثل في أن يتم رفع الدعوى أمام محكمة قضائية بالمعنى الفني أما إذا كانت الجهة المرفوع أمامها الدعوى لا تنتمي للهيئات القضائية فإن رفع الدعوى أمام هذه الجهة لا يؤثر في سريان ميعاد الطعن بالإلغاء أي لا يترتب عليه قطع هذا الميعاد .

المسبب الثالث : طلب الإلغاء من الرسوم القضائية :-

قد يكون المتضرر من القرار الإداري عاجزاً عن دفع الرسوم القضائية ، فيتقدم بطلب بغية الإلغاء منها ويترتب على ذلك قطع الميعاد الذي يتعين أن ترفع خلاله دعوى الإلغاء ، وفي هذه الحالة يسري ميعاد جديد لبدءاً من إعلان صاحب الشأن بقرار الفصل في هذا الطلب ^(٣)

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي "قضاء الإلغاء" مرجع سابق ص ١٢٢

(٢) د. رفعت فودة "قضاء الإداري" مرجع سابق ص ٥٢٠

(٣) د. محمد عبد الحميد أبو زيد "قضاء الإداري" مرجع سابق ص ٦٦

وهو ما قضت به محكمة القضاء الإداري بأن " طلب الإغفاء أمام القضاء الإداري له آثار تختلف عنه أمام القضاء العادي لأنه إذا كان التقادم لا يقطع في الحقوق المدنية إلا بإعلان الدعوى فإن التظلم الإداري يقطع مدة سقوط حق الطعن بالإغفاء بطلب المعافاة لا يخرج عن كونه نوعاً من التظلم أشد مقبولاً من شكوى عليية أو خطاب يحمل اعتراض صاحب الشأن على قرار إداري وأن طلب الإغفاء بهذه المثابة يقطع سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء وتظل هذه الحالة قائمة طالما أن قرار الإغفاء لم يصدر ، وأن قطع المدة في دعوى الإغفاء من أول رفعها إلى صدور قرار فيها..... (١)

ولكي يؤدي طلب المعافاة من الرسوم القضائية أثره القاطع لميعاد رفع دعوى الإلغاء يجب أن يقدم من صاحب الشأن إلى المحكمة المختصة خلال الستين يوماً التالية للعلم بالقرار ومتى توافرت أي من الأسباب الثلاثة السالف ذكرها ترتب على ذلك انقطاع ميعاد الطعن بالإلغاء ويبدأ ميعاد جديد حتى زوال سبب الانقطاع .

ب- أسباب وقف الطعن بالإلغاء :-

يقصد بوقف الميعاد : وقف ميعاد سريان الطعن بالإلغاء بسبب قهري خارج عن إرادة صاحب الشأن طوال فترة وجود العذر القهري على أن يبدأ مرة ثانية في السريان عند زوال هذا العذر مأخوذاً في الاعتبار للفترة السابقة على تحقق القوة القاهرة . ومعنى ذلك أن الوقف يأخذ في الحسبان المدة المنصرمة قبل تحقق العذر القهري ثم تستكمل هذه المدة بعد زوال ذلك العذر ، ولا يدخل في حساب المدة للفترة التي علصرت السبب القهري مهما كان طولها أو قصرها (٢)

لذلك قضت محكمة القضاء الإداري بأن القوة القاهرة من شأنها أن توقف سريان ميعاد رفع الدعوى حيث تضمن حكمها " أن اعتقال المدعي في الطور وهو معتقل بعيداً بعداً صحيحاً عن بلده وليس فيه ما يوجد في السجون الأخرى من نظام يكفل للمسجونين أن يقوموا بما يريدون القيل به من إجراءات قانونية هو أمر يمكن اعتباره قوة القاهرة توقف من سريان الميعاد الذي يجوز فيه الطعن (٣)

(١) حكم القضاء الإداري الصادر بجلسة ١٩٥١/٣/٢٨ مجموعة أحكام السنة الخامسة صـ ٧٩٥

(٢) د. رفعت فودة " قضاء الإداري " المرجع السابق صـ ٥١٥ وما بعدها

(٣) حكم القضاء الإداري الصادر بجلسة ١٩٥١/٥/١٥ مجموعة أحكام السنة الخامسة صـ ٩٤٧

ولا يكفي وقوع القوة القاهرة لوقف ميعاد الطعن بالإلغاء وإنما لابد أن تؤثر في أصحاب المصلحة بحيث يتعذر عليهم إقامة دعوى الإلغاء خلال مواعيدها القانونية، ويرجع للقاضي الإداري أمر تقدير ظروف الحال وملابسته والتي أحاطت بالطعن والتي أحاطت بالطعن والآخر الذي يمكن ترتيبه^(١) ومتى توافرت قوة القاهرة فإن ميعاد إقامة الدعوى يوقف حتى زوالها على أن تستكمل المدة السابقة على حدوثها وذلك بمكس أسبب الانقطاع التي تجدد المدة منذ حدوث أي منها .

٣- أثر انقضاء الميعاد :-

يترتب على انقضاء الميعاد نتيجة خطيرة هي اكتساب القرارات الإدارية حصانة نهائية ضد الإلغاء ولو كانت مخالفة للقانون فلا تقبل دعوى الإلغاء التي توجه إليها بعد ذلك .

ولاستقرت أحكام القضاء الإداري على أن الدفع بعدم قبول الدعوى لفوت الميعاد هو دفع من النظام العلم وذلك لأن المشرع قد جعل الهدف من ورائه ضرورة استقرار القرارات الإدارية وعدم استهدافها الطعن بدعوى الإلغاء مدة طويلة، ومن ثم يجوز تقديم هذا الدفع في أية مرحلة تكون عليها الدعوى ، كما يجوز للمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها^(٢)

في الواقع إذا كان من شأن تعويت ميعاد الطعن بالإلغاء استحالة الطعن في هذه القرارات بطريقة مباشرة إلا أن ذلك لا يمنع من آثار عدم شرعيتها والتخلص من نتائجها الضارة بوسائل غير مباشرة منها:-^(٣)

أ - الدفع بعدم شرعية القرار الإداري بصفة عرضية أثناء نظر قضية معينة وبذلك يستبعد تطبيقه على هذه القضية وذلك الدعوى وإن كانت تتقدم فإن الدفع لا تنقلم .

(١) حكم الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٠٦ لسنة ٢٢ ق بجلسة ١٩٨١/١/٢٤ مجموعة أحكام السنة السابعة والعشرين ص ٣٧٢

(٢) حكم القضاء الإداري الصادر بجلسة ١٩٥١/٢/٦ - مجموعة أحكام السنة الخامسة ص ٥٦٥

(٣) محمود محمد حافظ " القضاء الإداري " المراجع السابق ص ٥٩٥

ب- من اعتدي على حق له بموجب القرار الإداري الذي تحصن من الإلغاء أن يلجأ إلى قضاء التعويض لجبر من لحق به من أضرار من جراء ذلك القرار .

فتح ميعة الطعن بالإلغاء

تتلونا فيما سبق أسباب انقطاع ميعة الطعن بالإلغاء وامتدادها نتيجة التظلم من القرارات المطعون فيها أو لإقامة الدعوى أمام محكمة غير مختصة بنظرها أو لتقديم طلب الإعفاء من الرسوم القضائية كما تتلونا أسباب وقف ميعة الطعن بالإلغاء والمتمثل في القوة القاهرة .

بينما نعرض هنا لأسباب جديدة تظهر بعد انقضاء ميعة الطعن ومن شأن توافرها أن تعيد الحق لصاحب المصلحة في إقامة دعوى الإلغاء، تلك الأسباب حصرها الفقه في تأخر اكتشاف المصلحة أو صدور حكم بعدم الدستورية ، أو لكون القرار المطعون فيه معذوما وليس معيبا أو لأنه صدر بناء على غش أو تكتيل أو لكونه لا ينشأ مصلحة لصاحب الشأن إلا بعد فوات ميعة الستين يوما أي لا يظهر أثره إلا بعد انتهاء ذلك الموعده ، ونعرض لهذه الأسباب - كلما أمكن - بشيء من التفصيل كما نتولها الفقه والقضاء.

- اكتشاف المصلحة في وقت متأخر

قد يتأخر اكتشاف صاحب الشأن لمصلحته في طلب إلغاء بعض القرارات الفردية إلى ما بعد فوات ميعة الطعن فيه لتعذر إدراك هدف الإدارة الحقيقي منه. ونظراً لكون صاحب المصلحة معذوراً في تغريب ميعة الطعن فقد أجاز له القضاء الإداري في مثل هذه الحالة رفع الدعوى خلال ستين يوماً من ظهور المصلحة بعد أن كانت خافية ، لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه إذا تعذر على صاحب المصلحة إدراك ما ترمي إليه الإدارة من قرار نقله " فلا يحاسب على ميعة الطعن فيه قبل أن يتكشف له هدفه ودواعيه وتسفر الإدارة عن وجهها فيما كتبت ترمي إليه بالنقل وتبنيجه، وعلى ذلك إذا تبين أنه لم يتجهياً للمدعي تبين قصد الإدارة الجلب وراء النقل إلا حين صدور قرار الترقية فيما تضمنه من تخطيه كان من الحق ألا يحاسب على ميعة الطعن إلا من ذلك الحين ^(١)

(١) حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٧٧/٥/٧ الطعن رقم ١٠٢١ أشار إليه تفصيلاً على النحو السابق د.

القرار المعنوم

إذا لحق بالقرار عيب المخالفة الجسيمة للقانون فإن ذلك يجرده من صفته كتصرف قانوني وينزل به إلى حد غصب السلطة وينحدر به إلى مجرد الفعل المادي المنعقد الآخر قانوناً ومن ثم لا تلحقه أي حصفة .

ولاعتدالم للقرار وجهتين الأولى :- الاعتدالم المادي ويقصد به عدم صدور قرار إداري على الإطلاق أي تبين له عدم وجوده إلا في مخيلة الطاعن فقط ولا يصح الطعن فيه بالإلغاء وإلا عدت الدعوى غير مقبولة .

الثانية : أن يكون الاعتدالم قانوني:- وهذا يعني أن القرار قد صدر بالفعل إلا أنه لحق به عيب مخالفة للقانون ومثال ذلك القرار الصادر من وزير مع أن إصداره يدخل في صميم اختصاص السلطة التشريعية أو السلطة القضائية أو قرار يصدر تطبيقاً لقانون ألغى بأمر رجعي أو تعيين بعض المدرسين على درجات مشغولة ، وهذه النوعية من القرارات يمكن الطعن فيها بالإلغاء ولا تنقيد بمواعيد الطعن بالإلغاء ويجوز الطعن فيها في أي وقت ومن ثم فإنها لا تنحصن بانقضاء مدة الستين يوماً ولا تستقر المراكز القانونية الناشئة بناء عليها (١)

القرار الصادر بناء على غش أو تكليس من صاحب الشأن :-

قضت المحكمة الإدارية العليا بأن الغش يفسد كل شيء ويعدم القرار الصادر بناء عليه ومثال ذلك أن يصدر قرار تعيين بناء على شهادة استطاع صاحب الشأن أن يحصل عليها بطريق الغش من إدارة تحقيق الشخصية وتفيد بخلو صحيفته من السموم (٢)

مثل هذا القرار لا يتقيد بمواعيد الطعن فيه بالإلغاء.

إذا قضى بعدم دستورية القانون أو اللائحة :-

لقاعدة هي إعصال أحكام الدستورية العليا بأمر رجعي في المسائل غير المالية وبذلك إذا قضى بعدم دستورية اللائحة أو النص القانوني الذي صدر بناء عليه للقرار الإداري فإن ذلك يعطي أصحاب الشأن الطعن في هذا القرار رغم فوات مواعيد الطعن

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي " قضاء الإلغاء " المرجع السابق ص ١٢٥

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٤٨٧

إصلاً لحكم الدستورية العليا لكون هذه القرارات تشبه القرارات المعمومة لانتفاء سندها
القانوني.

تأخر أثر القرار المطعون فيه :-

قد يحدث أن يصدر قرار إداري معين ولا يجعل لمصاحب الشأن مصلحة
شخصية ومباشرة في الطعن فيه ولكن هذه المصلحة تنشأ له من تاريخ لاحق لانقضاء
ميعاد الطعن ويجد القضاء الإداري فيها ميراً لقبول الطعن .

فالموظف الذي يكون قد أقام دعوى بالإلغاء للقرار الصادر بترقية زميله تخطياً
له إلى الفئة الخامسة مثلاً لا يجد مصلحة في أن يطعن بالإلغاء في قرار آخر يصدر
بترقية نفس زميله إلى الفئة الرابعة وذلك أثناء نظر دعواه ، فالمركز القانوني للموظف
الطاعن بالنسبة للقرار الثاني يعتبر غير محدد ولا يصبح مستقراً إلا إذا صدر لصالحه
حكم نهائي في دعواه بإلغاء قرار ترقية زميله إلى الفئة الخامسة فيما تضمنه من تخطيه
، ومن ثم جرى القضاء الإداري على عدم حيل ميعاد الإلغاء في حقه بالنسبة للقرار
الثاني إلا من تاريخ استقرار مركزه القانوني أي من تاريخ صدور حكم نهائي لصالحه
بالنسبة للقرار الأول^(١)

ويضيف الفقه^(٢) النوعية من القرارات لا تنقيد على الإطلاق بمواعيد طعن
بالإلغاء منها القرار المستمر :- ويقصد به القرار متجدد الأثر مع الزمن ، ومن أمثلة
ذلك قرار الاعتقال أو التحفظ أو المنع من السفر إذ أن نفاذ من هذه القرارات لا ينتهي
أثره بانتهاء يوم معين وإنما يظل ساري المفعول إلى أن ينتهي القرار نفسه وتزول عنه
قوته القانونية بعمل إداري أو تشريعي أو قضائي.

كما يدخل في عداد القرارات التي لا تنقيد بميعاد الطعن بالإلغاء تلك التي تتعلق
بالحرية العامة حيث قضت المادة (٥٧) من الدستور بأن " كل اعتداء على الحرية
الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي
يكتفلها الدستور والقانون جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المنيعة الناشئة عنها
بالاعتذار وتكفل الدولة تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الاعتداء "

(١) د. سعد عصفور ، د. محسن خليل " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٤٣٧

(٢) د. ماجد راغب الحلو " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٣٣١ إلى ما بعدها

لذلك يرى الفقه ^(١) ونحن معهم أن الدعوى الناشئة عن الاعتداء على هذه الحريات ليست أقل أهمية في حماية الحريات العامة من الدعوى الجنائية أو الدعوى المدنية ومن ثم فإن ميعاد الطعن في القرارات التي تمس هذه الحريات يجب ألا يتقيد بموعد محدد لإقامته.

كما يدخل ضمن القرارات التي لا تتقيد بميعاد الطعن بالإلغاء القرارات السلبية حيث يعتبرها القضاء الإداري قرارات مستمرة تتجدد من وقت إلى آخر على الدول ومثل ذلك بخلاف القرارات الوضعية التي تخضع لميعاد الطعن ^(٢)

وهذا ما أكتنته المحكمة الإدارية العليا بقولها " إذا كان الثابت من الأوراق أن مراد المدعي هو المطالبة بإلغاء القرار السليبي بالامتناع عن بحث طلب التنازل عن مجلته المتقدم منه وتقرير تعيين له وفقاً لأحكام القانون رقم ١٩٥ لسنة ١٩٥٨ في شأن الأحكام الخاصة بتنظيم الصحافة ٥٠٠٠ فإن هذا القرار قرار إداري سلبى لا تتقيد المطالبة بإلغائه بميعاد معين طالما أن الامتناع مستمر ^(٣)

ولا يعني ذلك أن يظل ميعاد الطعن بالإلغاء في هذه القرارات قائماً ومنتجاً أثراً إلى أمد طويل دون قيد أو شرط ، حيث أشارت المحكمة الإدارية العليا بأن إمكانية الطعن تزال سارية إلى أن يتم تنفيذ القرار السلبى حينئذ يبدأ احتساب ميعاد الطعن بالإلغاء وهو ما أشارت إليه في حكمها بأنه " يتمثل التنفيذ يبدأ ميعاد الطعن فيه ^(٤)

ميعاد الطعن بالإلغاء في ظل القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ :-

تجدر الإشارة قبل الانتهاء من دراسة ميعاد دعوى الإلغاء إلى أن القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ وضع شرط أخير لقبول دعوى الإلغاء " أن يكون النزاع قد طرح على لجان فض المنازعات " والتي سبق تناول أحكامها إلا أننا نذكر بأن المادة الرابعة من هذا القانون تضمنت " عدا المنازعات التي تكون وزارة الدفاع والإنتاج الحربي أو أي من أجهزتها طرفاً فيها وكذلك المنازعات المتعلقة بالحقوق العينية العقارية وتلك التي تفردها القوانين بأنظمة خاصة أو توجب فضها أو تمويتها أو نظر التنظيمات المتعلقة بها

(١) د. ماجد راضى الطو " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٢٢

(٢) د. سعد صفر ، د. منى خليل " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٤٣٤

(٣) حكم الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٥ لسنة ٢ ق الصادر بجلسة ١٩٦١/٥/٢٠ مجموعة أحكام السنة

السابعة ص ١١٤٩

(٤) مجموعة أحكام الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٠٠ لسنة ١١ ق عليا بجلسة ١٩٦٨/٨/١٣ - مجموعة أحكام

السنة الثالثة عشر ص ٤٠٩

عن طريق لجان قضائية أو إدارية ، أو يتفق على قضائها عن طريق هيئات التحكيم تتولى اللجان المنصوص عليها في المادة الأولى من هذا القانون لتوفيق بين أطراف المنازعات التي تخضع لأحكامه "

بهذا النص يكون اللجوء إلى لجان التسوية إلزامي في كافة المنازعات ما عدا ما استثناءه النص صراحةً ومن ثم تندو دعوى الإلغاء غير مقبولة ، وهو ما تضمنته الفقرة الأخيرة من المادة للساسة على ذلك بقولها "..... وتقرر للجنة عدم قبول الطلب إذا كان متعلقاً بأي من القرارات الإدارية النهائية المشار إليه في الفقرة (ب) من المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقرار بالقانون رقم ٤٧ لسنة ٧٢ إلا إذا قدم خلال المواعيد المقررة للطعن فيه للإلغاء وبعد تقديم التظلم منه وانتظار المواعيد المقررة لتبث فيه وفق أحكام الفقرة المذكورة "

اشتراطت الفقرة (ب) من المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة وجوب التظلم من القرارات الواردة في البنود ثالثاً ورابعاً وتساعاً من المادة العاشرة المتمثلة في " ١- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح للملاوات ، ٢- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستداع أو فصلهم بغير الطريق التكميلي ، ٣- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التكميلية " ومن ثم فإن هذه النوعية من القرارات يتم التظلم منها خلال ستين يوماً من تاريخ صدور القرار المطعون فيه وعلم صاحب الشأن به على النحو السالف ذكره ، ثم يقدم منه طلب لفض المنازعات خلال ستون يوماً التالية للتظلم ، وبما أن المادة للتسعة من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ الخاص بلجان فض المنازعات قد تضمنت أن تصدر اللجنة توصيتها في المنازعة خلال مدة لا تتجاوز ستين يوماً من تاريخ تقديم الطلب ، إذا فالحد الأقصى لإقامة دعوى الإلغاء من القرارات السالف ذكرها والواردة في البند الثالث والرابع والتاسع من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة لم يعد مائة وعشرون يوماً مقسمة بين فترة تقديم التظلم والفترة التالية لتعيينه ، وإنما تصب المدة بفترة التظلم والفترة التالية له مضافاً إليها فترة الفصل في طلب التسوية للنزاع وهي مدة مئة للمدتين الآخرين ثم مدة إقامة الدعوى فيكون بالتالي إجمالي الفترات أربعة ٦٠ x ٢٤٠ يوم.

إذا فالحد الأقصى لإقامة دعوى الإلغاء بالنسبة للقرارات السالف الإشارة إليها هي ٢٤٠ يوم من تاريخ صدور القرار المطعون فيه وعلم صاحب الشأن به.

الفصل الثاني
أوجه الإلغاء
والحكم الصادر في الدعوى

مقدمة:

تعتبر دعوى الإلغاء هي الأكثر شيوعاً من الناحية العملية لئلا كان موضوع
القرار المطعون فيه

وبما أننا قد تناولنا شروط قبول هذه الدعوى في الفصل الأول من الباب
الحالي وركزنا على ما يجب توافره في القرار الإداري فإنه يتعين أن نتناول بيان
أوجه عيوب هذه القرار خلاصة وأنه يتكون من أركان خمسة هي الاختصاص
والسبب والشكل والمحل والغاية

كما أنه لزاماً علينا أن نتعرض للحكم الصادر بالإلغاء وبيان مدى حجتيه
وكيفية تنفيذه لذلك رأينا تقسيم هذه الفصل إلى مبحثين على النحو التالي :-

المبحث الأول :- أوجه إلغاء القرار الإداري

المبحث الثاني :- الحكم الصادر بالإلغاء

المبحث الأول

أوجه إلغاء القرار الإداري

هناك قرينة قانونية عامة تفترض صحة ومشروعية القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة ومن ثم يقع على من يدعي عكس ذلك عبء الإثبات وهو ما نُشر إليه حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسته ١٩٥٣/١/١٥ بقولها أن "الأصل في القرارات الإدارية صحتها وعلى من يطالب بإلغائها أو بالتعويض عنها إثبات مخالفتها لقاعدة قانونية أو إثبات ما شابهها من إساءة استعمال السلطة وإلا ظلت بمنجاة عن الطعن فيها "

ويترب على قاعدة صحة للقرارات الإدارية أن الإدارة تقف في الغالب الأعم موقف المدعي عليها وهو وضع أفضل وليس من وضع المدعي في الخصومة القضائية

وبما أن القضاء الإداري يراقب مشروعية القرار وليس ملامته لذلك تدخل المشرع وأوضح أوجه الطعن في القرار حيث تضمنت الفقرة الأخيرة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة أنه "ويشترط في طلبات إلغاء للقرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة لقوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو توكيدها أو إساءة استعمال السلطة ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح "

وفقاً لصراحة النص تشمل عيوب القرار الإداري في عيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل ، ثم عيب المحل وعيب السبب وأخيراً عيب إساءة استعمال السلطة أو الإضرار بها وتتناول كل منهم بالتفصيل على النحو التالي

عيب عدم الاختصاص

يحدد القانون اختصاص كل جهة وكل شخص يعمل بهذه الجهة ومن ثم فإن عدم الاختصاص يقصد به صدور القرار من موظف ليس له سلطة إصدار ذلك القرار طبقاً للقوانين أو اللوائح النافذة .

وبما أن الاختصاص بإصدار القرارات الإدارية التي من شأنها أن تؤثر مباشرة في المركز القانونية للأفراد لا ينحد في الحقيقة لكل الموظفين العموميين بل لفئة محدودة جداً من بين جمهور الموظفين هي فئة القيادات الإدارية في الوزارات والمصالح العامة والهيئات ووحدات الإدارة المحلية، وهنا يثور التساؤل عن مصادر الاختصاص سلطة إصدار القرارات الإدارية ؟ ويقسم الفقه هذه المصادر إلى مصادر مباشرة وأخرى غير مباشرة وذلك على النحو التالي :-

أولاً المصادر المباشرة :-

يملك الموظف سلطة إصدار القرار بصورة مباشرة عندما يرد نص في الدستور مثل نصوص المواد ١٤٤ ؛ ١٤٥ ؛ ١٤٦ من الدستور التي تجعل لرئيس الجمهورية سلطة إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين ولوائح الضبط والقرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق العامة .

وكذلك ينحد اختصاص الموظف إذا وجد نص في القانون ومثال ذلك المادة (١٢) من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ التي تجعل التعيين في وظائف الإدارة العليا من اختصاص رئيس الجمهورية والتعيين في الوظائف الأخرى من اختصاص الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة ؛ وقد ينحد الاختصاص بموجب نص في اللائحة .

وأخير قد تقرر الاختصاص بمقتضى أحد المبادئ القانونية العامة وهي القواعد التي لا ترد في نص مكتوب ولا تتبع عن عرف بل يستخلصها القاضي من ضمير المشرع ويعانها في أحكامه ومثال ذلك أنه وفقاً لفكرة توزيع الاختصاصات ممن يختص بإصدار قرار إداري يختص أيضاً بسحب أو إلغاء أو تعديله طالما لم يرد نص يسند ذلك إلى جهة أخرى^(١)

ثانياً: المصادر غير المباشرة :-

قد لا ينحد الاختصاص في إصدار القرار للموظف بصورة مباشرة بنص في القانون أو بمقتضى مبدأ قانوني عام قرره القضاء بل بصورة غير مباشرة والتي تتمثل في التقيؤ والطول والإذلة وذلك على النحو التالي :-

(١) د/ عبد الفتاح حسن القضاء الإداري المرجع السابق ص ٢٦٧

١- التفويض :-

يقصد به أن يقوم موظف في مستوى إداري أعلى بتفويض موظف آخر في مستوى أدنى في مباشرة بعض الاختصاصات التي تقرر أصلاً للموظف المفوض (الذي قام بتفويض غيره) ويحكم التفويض عدد من القواعد التي تتمثل في الآتي :^(١)

أ- لا تفويض بغير نص يسمح به ويتعين أن يكون ذلك النص من ذات مرتبة النص القانوني الذي أعطى الاختصاص للموظف الأصيل وذلك لأن الاختصاصات في القانون العام لا تعد من قبيل الحقوق الشخصية للموظف فيمكنه التنازل عنها بمحض إرادته وإنما هي التزامات وواجبات قانونية

ب- يجب أن يتم التفويض في الموظف الأصيل في الاختصاص ومن ثم لا يجوز للمفوض إليه أن يقوم بتفويض غيره

ج- يجب أن يكون التفويض جزئياً أي يتعلق ببعض الاختصاصات الموكولة للموظف الأصلي لأن النزول عن كامل الاختصاصات عن طريق التفويض أمر باطل لأنه بمثابة النزول من الاختصاصات وهو ما لا يملكه الموظف المختص.

د- يتعين على المفوض إليه أن يحترم حدود التفويض من موضوعاته ومدة وألا يخرج عليها.

هـ- للقرار الصادر من المفوض إليه نفس القيمة القانونية ونفس الأثر الذي يتصف به القرار الصادر من الأصيل.

و- رغم أن الأصيل لا يمارس الاختصاصات المفوضة منه إلا أنه يظل مسؤولاً عنها رغم قيام المفوض إليه بها .

ل- يجب أن يكون التفويض في الاختصاص مؤقت بطبيعته وبالتالي يجوز ذلك للأصيل إنهائه في أي وقت يشاء حتى ولو لم تنتهي المدة المبينة به.

وفي النهاية تجدر الإشارة إلى أن القواعد التي تنظم التفويض قد ترد في الدستور ومثال ذلك المادة ١٤٤ من الدستور، وقد يتضمن القانون نصوص توضح

(١) د/ محمد رفعت عبد الوهاب " قضاء الإداري المرجع السابق ص ٥٠٧ وما بعدها

ذلك مثال للقانون رقم ٤٣ لسنة ٧٩ الخاص بالحكم المحلي حيث جاءت المادة (٢١) منه تنص علي أن (للمحافظ أن يفوض بعض سلطاته واختصاصاته إلي مساعديه أو إلي سكرتير علم المحافظة أو السكرتير العام المساعد أو إلي رؤساء المصالح أو رؤساء الوحدات المحلية) وكذلك القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ الذي بين قواعد التفويض بوجه علم.

٢- الحلول :-

يقصد به أن يغيب صاحب الاختصاص الأصل فيحل محله غيره في مباشرة اختصاصاته

ويخضع الحلول للأحكام الأساسية الآتية^(١)

أ- لا يقتصر الغياب علي قيلم المختص بأجازة بل يمتد إلي نقل الموظف المختص أو ترقبته أو استقالته كما لا يشترط في الغياب أن يكون لمدة محددة ومن ثم يصح الغياب لمدة طالت أم قصرت كما يشمل الغياب أي سبب يؤدي إلي عدم وجود الأصل

ب- يتم الحلول بقوة القانون ودون حاجة إلي قرار يصدر بذلك من الأصل أو من أية جهة أخرى

ج- يحل المحال إليه محل الأصل حولا كاملا في كافة اختصاصاته الأصلية أو المفوضة إليه علي عكس التفويض علي النحو السالف ذكره

د- لا بد من نص صريح يقرر الحل ومثال ذلك ما تضمنته المادة (٢٩) من قانون تنظيم الجامعات التي تشير إلي أنه في حالة غياب رئيس الجامعة يحل محله أقدم نوابه، كما نصت المادة (٤٧) من ذلك القانون علي أنه متي غاب عميد الكلية حل محله أقدم وكليها

و- ينتهي الحل بزوال سببه أي بعودة الأصل

(١) د/٠٠٠ عبد الفتاح حسن " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٧٠

٣- الإنابة :-

تقوم الإنابة على غياب الأصل ولا يوجد نص قانوني يتضمن الطول فحراً على عدم تعطل سير المرفق العام تصدر الإدارة قراراً بتكليف أحد الموظفين من نفس درجة الأصل الوظيفية للتقيام بأعمال الأصل الغائب ولا يوجد ما يمنع من أن يتم التنب من الوظيفة الأعلى أو الأدنى، وتحكم الإنابة للقواعد الآتية^(١) :-

أ- تصح الإنابة طالما غاب الأصل لأي سبب.

ب- تتم الإنابة بقرار يصدر من الجهة الإدارية الأعلى يتضمن تكليف أحد الموظفين بالتقيام باختصاصات الأصل

ج- يقوم الغائب بمباشرة كافة اختصاصات الأصل الغائب

د- تنتهي الإنابة بعودة الأصل الغائب شأنها في ذلك شأن الحلول

صور عدم الاختصاص :-

يتخذ عيب عدم الاختصاص أحدي الصور الثلاث الآتية :-

١- عدم الاختصاص المكتبي أو الإقليمي :-

قد يكون العيب الذي لحق بالقرار راجعاً إلى صدوره من موظف غير مختص إقليمياً أو مكانياً بإصداره ومثال ذلك صدور قرار من محافظ بتوقيع عقوبة على موظف يعمل بمحافظة أخرى^(٢)

وهو ما لکنته محكمة القضاء الإداري بقولها أن "الاختصاص الوظيفي لكل موظف إنما هو منوط بالمكان المعين له ومن ثم لا يجوز لأي موظف تخطي حدود هذا الاختصاص إلا بتكليف من الجهة القائمة على شئون المرفق وبشرط أن يكون طول الموظف محل زميله المختص في غلبه من عمله وأن تعين هذه الجهة من يقوم بالعمل مكان الموظف الأول^(٣) ٣٥٠٠٠٠

(١) ٠٠١/ محمد رفعت عبد الوهيب " قضاء الإداري " المراجع السابق ص ٥١٥ وما بعدها

(٢) ٠٠١/ ثور رسلان " وسجل قضاء الإداري " المراجع السابق ص ٤٧٦

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسته ١١/٢٧/ ١٩٦٨ أحكام لسنة الثالثة ص ٤١٥

٢- عدم الاختصاص الموضوعي:-

لا يكفي المشرع بتعيين الأشخاص الذين لهم ممارسة الاختصاصات الإدارية وإنما يحدد لكل منهم الأعمال التي يجوز له ممارستها وبالتالي يتعين عليه أن يلتزم بذلك ومن ثم إذا ما خرج الموظف علي تلك القواعد وأصدر قرار ليس من اختصاصه غدا قراره باطلا.

ويتخذ المشرع في تحديد الاختصاصات من الناحية الموضوعية أحدي الصور الآتية ^(١)

أ- قد يعهد المشرع بسلطة إصدار القرار الإداري إلي فرد بذقة أو إلي هيئة معينة دون مشاركة .

ب- وقد يخول المشرع عدة موظفين أو هيئات في ممارسة الاختصاصات كل علي حدة .

ج- وقد يخول ممارسة الاختصاص بالمشاركة بين عدة أفراد أو هيئات مستقلة ومتميزة بحيث لا يمكن إصدار القرار إلا بموافقتها جميعاً.

وتعد الصورة الأولى هي الأكثر شيوعاً في تحديد الاختصاصات الإدارية. ويتحقق عدم الاختصاص الموضوعي في الحالات الآتية :- ^(٢)

أ- إذا قامت جهة إدارية بالتعدي علي الاختصاصات المقررة لجهة إدارية أخرى في ذات المستوي والدرجة ومثال ذلك أن يقوم أحد الوزراء بإصدار قرار في موضوع من اختصاص وزير آخر.

ب- وقد يحدث عيب عدم الاختصاص الموضوعي إذا أعتتت جهة إدارية علي الاختصاص الموضوعي لجهة إدارية أعلى منها في المستوي ومثال ذلك أن يقوم رئيس مصلحة بإصدار قرار لا يدخل في اختصاصه وإنما من اختصاص الوزير في العاصمة وكذلك الشغل بالنسبة للقرار الصادر من أحد الوزراء والمتضمن فصل موظف من وزارته بخير الطريق التقليدي وذلك لأن فصل

(١) د/ سليمان الطماوي " قرارات الإدارية " الطبعة الخامسة علم ١٩٨٣ ص-٢٠٢

(٢) د/ محمد رفعت عبد الوهاب " القضاء الإداري " مرجع السابق ص-٥٢٢ وما بعدها

الموظفين من غير الطريق التلبيبي هو طبقاً للقانون من اختصاص رئيس الجمهورية وحده

ج- ويظهر عيب عدم الاختصاص كذلك في حالة اعتداء جهة من المستوي الأعلى علي اختصاص مقرر أصلاً لجهة من مستوي أدنى حيث قد يتصور للبعض أن الموظف الإداري من المستوي الأعلى بما له من سلطة رئسسية يستطيع أن يصدر قرارات من اختصاص المرؤوس.

د- وأخيراً يثور عيب عدم الاختصاص الموضوعي في حالة اعتداء السلطة المركزية علي اختصاصات الهيئات اللامركزية ، يقصد بالسلطات الإدارية المركزية (رئيس الجمهورية - رئيس مجلس الوزراء - الوزراء) أما السلطات اللامركزية فهي " الهيئات العلمية والهيئات الإقليمية " ولا يجوز للسلطات المركزية أن تتدخل في أعمال السلطات اللامركزية وإلا غدت قراراتها معيبة بعيب عدم الاختصاص.

ويضيف الفقه ^(١) حالة أخرى تدخل في تطبيقات عيب عدم الاختصاص وتتمثل فيما يصدره موظف لم يعين في الوظيفة أو أن تعيينه غير صحيح قانوناً أو أن الوظيفة لا تخوله سلطة إصدار مثل هذه القرارات وهو ما يطلق عليه اغتصاب الوظيفة أو السلطة .

ولكنك أحكم القضاء الإداري علي هذه الحالة نذكر منها ما يتعلق بتدخل السلطة التنفيذية في اختصاصات السلطة التشريعية حيث قضت محكمة القضاء الإداري بأنه "..... إذ ينص القانون علي تشكيل لجنة ما علي وجه معين فإنها لا يصح تعديل هذا التشكيل إن روى تقرير ضامن أكبر إلا ممن يملكه قانوناً وهو المشرع ، أما السلطة القائمة علي تنفيذ القانون فإنها لا تملك أصلاً تعديل التشكيل فإن فعلت كان تصرفها من قبيل اغتصاب السلطة فيقع باطلاً بطلاناً أصلياً"(٢) ومن بين هذه الأحكام ما يتعلق باعتداء السلطة التنفيذية علي اختصاصات السلطة القضائية حيث قضت محكمة القضاء الإداري بأنه "..... للقرار الصادر بإلزام المدعي بقيمة العجز وتحصيله منه بطريق الخصم من راتبه مع معارضته في

(١) د/ محمود حلف " قضاء الإداري المرجع السابق ص ١٣٤

(٢) حكم القضاء الإداري الصادر بجلسة ١٩٤٩/٦/٢٣ مجموعة أحكام السنة الثالثة ص ١٠٧

ذلك إنما هو فصل في منازعة مدنية مما يدخل في اختصاص القضاء العادي ويخرج من ولاية السلطات التأسيسية. وعلى مقتضى ذلك يكون القرار المطعون فيه قد جاوز حدود السلطة ويتعين إلغاؤه في هذا الخصوص (١)

درجات علم الاختصاص:-

يميز الفقه (٢) بين صورتين لمعيب علم الاختصاص الأولي تتمثل في عدم الاختصاص البسيط والثانية تتعلق بعدم الاختصاص الجسيم ويرجع معيار التقسيم إلى أحدي جسامه الخطأ الذي ارتكبه الإدارة والحق بالقرار ومن المتفق عليه أن حالة غصب السلطة وهي الحالة الأخيرة نهو بالقرار إلى درجة العدم وقررت المحكمة الدستورية العليا بين القرار المعيب والقرار المعلوم بقررها "ومن حيث أن القاعدة قانوناً أن القرارات الإدارية التي تولد حقاً أو مركزاً شخصياً لا يجوز سحبها في أي وقت متى صدرت سليمة استجابة لدواعي المصلحة العامة التي تقتضي استقرار تلك القرارات ، أما القرارات الفردية غير المشروعة فللقاعدة فيها عكس ذلك إذ يجب على الجهة الإدارية أن تسحبها التزاماً منها بحكم القانون وتصوباً للأوضاع المخالفة له ، إلا أن دواعي المصلحة العامة تقتضي أيضاً إذا صدر قرار معيب من شأنه أن يولد حقاً أن يستقر هذا القرار بمضي فترة معينة من الزمن بحيث يسري عليه ما يسري على القرار الصحيح ، وقد اتفق علي تحديد هذه الفترة بستين يوم من تاريخ نشر القرار أو إعلانه قيلماً علي مدة الطعن القضائية بحيث إذا انقضت هذه الفترة أكتسب القرار حصانة تضمنه من أي إلغاء أو تعديل ويصبح عنئذ لصاحب الشأن حق مكتسب فيما تضمنه القرار وكل إخلال بهذا الحق بقرار لاحق يعد أمراً مخالفاً للقانون يعيب القرار الأخير ويبطله، بيد أن ثمة استثناءات من موعد الستين يوماً تتمثل أولاً فيما إذا كان القرار المعيب محمواً أي لحقت به مخالفة جسيمة للقانون تجرده من صفته كتصرف قانوني تنزل به إلى حد غصب السلطة وتحتدر به إلى مجرد الفعل المادي المنعّم الأثر قانوناً فلا تلحقه أية حصانة ، وثانياً فيما لو حصل أحد الأفراد علي قرار أدري نتيجة غش أو تحليس من جانبهم إذ أن الغش أو التحليس يكون غير جدير بالحماية فهذه الأحوال الاستثنائية

(١) حكم القضاء الإداري الصادر بجلسة ١٩٥٠/٣/٢٩ مجموعة أحكام لسنة الرابعة ص ٥٩

(٢) د/٠/ نور رسلان "وسيط القضاء الإداري" المراجع السابق ص ٤٧٨

تجيز سحب القرار دون التقيد بموعده المستين يوماً، ولجهة الإدارة أن تصدر قرارها بالسحب في أي وقت حتى بعد فوات هذا الموعد (١).

يتضح من ذلك أن القرار المعلوم غير قابل للتحصن من الطعن فيه كما أن دعوى إبطاله لا تتقيد بموعد محدد إذ يجوز قلمتها في أي وقت حتى ولو بعد مواعيد الطعن المنصوص عليها ضد القرارات المعيبة والميينة على النحو السالف نكره .

٢- عدم الاختصاص الزمني:-

يقصد بعيب عدم الاختصاص الزمني أن يصدر القرار في وقت لا تكون ولاية إصداره منعقدة لمن أصدره فمثلاً قرار الجزاء الصادر من أحد وكلاء الوزارات يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص الزمني إذ أصدره قبل أن يصدر له قرار بتعيينه وكيلاً للوزارة أو أن يصدر الموظف قراراً بعد تركه الوظيفة لأي سبب وتسقط ولاية إصدار القرارات عن الموظف المختص مؤقتاً إذا ما كان في أجازة حتمية ويقصد بها الوقف عن العمل على عكس ما يكون للموظف المختص في إجازة سنوية أو مرضية أو أجازة خاصة لأن الموظف لا يستطيع قطع الأجازة في حالة وقفه لأنها إجبارية بينما يجوز ومن حقه في الحالات الأخرى قطع الأجازة، ومن ثم يمكن للموظف رغم كونه في أجازة يستطيع أن يصدر ما يختص به من قرارات وإذا كان سبب انتهاء الخدمة هو الاستقالة فإنها لا ترتب آثارها في إسقاط الولاية عن الموظف المختص من تاريخ تقديمها وإما من تاريخ قبولها (٢).

وتشارت محكمة القضاء الإداري لعيب عدم الاختصاص الزمني بقولها " أن مبدأ الاختصاص وإن كان من حيث الزمن - باعتباره عيباً متعلقاً بالنظام العام - لا يمكن الاتفاق على مخالفته وأن جزاء الإلغاء آتية ألا يباشر الموظف اختصاص وظيفته بعد الأجل الذي يجوز له فيه ذلك وينتهي ذلك الأجل إما بنقل الموظف أو ترفيته أو فصله أو إلغائه القرار الخاص بذلك وإلا تجوز لاختصاصه وتعداه إلى اختصاص خلفه " (٣)

(١) حكم الدستورية العليا الصادر في القضية رقم ٤٤٤ لسنة ٣٢ مستورية عليا بجلسة ١٩٨٩/١٢/٢٧

شار إليه ٠٣/٠١/٩٠ فور إعلان المرجع السابق ص ٤٨٠

(٢) ٠٣/٠١/٩٠ عبد الفتاح حسن " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٧٢: ٢٧٣

(٣) حكم القضاء الإداري الصادر بجلسة ١٩٥٥/٥/١١ لمجموعة أحكام المنة الخامسة ص ٢٢٢

مدي تصحيح عيب عدم الاختصاص:-

متى صدر القرار الإداري من غير مختص بإصداره قانونا كان عرضة للطعن فيه بالإلغاء لعدم مشروعيته لما لحق به من عيب عدم الاختصاص ولكن يثور السؤال هل يمكن للجهة الإدارية المختصة أن تعتمد نفاذ هذا القرار المعيب فتصحح بذلك ما شابه من عيب ؟؟

سلكت الأحكام القضائية في الإجابة ذلك مسلكن الأول لا يجعل من موافقة المختص على قرار صدر من غيره بمثابة تصحيح لذلك القرار وهو ما تضمنه حكم القضاء الإداري المتضمن أن " الإنذار المطعون فيه إذا صدر من أحد المفتشين يكون قد صدر من غير الجهة المختصة بإصداره قانونا ولا يغير من هذا الوضع إحاطة مدير المصلحة به أو اعتماده له لأن القرار الباطل بسبب عيب عدم الاختصاص لا يصحح بالاعتماد فيما بعد من صاحب الشأن فيه بل يجب أن يصدر منه إنشائيا بمقتضى سلطته المخولة له " (١)

في حين عللت المحكمة الإدارية العليا عن ذلك فيما بعد حيث قضت بأنه " لا محل للكّم بإلغاء القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص إذا صار من أصدره مختصاً بإصداره أو أقره بعد ذلك المختص بإصداره فبمناصفة قرار تليبي صدر عن السلطة الرئاسية حالة كون المختص بإصداره "المحكمة لتأبيلية" ثم عللت السلطة الرئاسية وصارت مختصة بإصداره قضت المحكمة بأنه " لم يعد ثمة جدوى من إلغاء القرار المطعون فيه استنادا إلى أن المحكمة التأبيلية كانت هي المختصة وقت إصداره ليعود الأمر ثانية إلى ذات السلطة الرئاسية التي سبق لها أن نصحت عن رأيها فيه ، فتصر على موقفها وتصحيح قرارها بإعادة إصداره بسلطتها التي خولت لها في هذا القانون ، وتعود بذلك المنازعة في دورة لا مسوغ لتكرارها ويعتبر القانون الجديد والحالة هذه وكأنه صحح القرار المطعون فيه بإزالة عيب عدم الاختصاص الذي كان يعتوره " (٢)

(١) مجموعة أحكام القضاء الإداري السنة الثامنة لقاعدة رقم ١٤٠ ص ٢٩٢

(٢) حكم الادارية العليا الصادر بجلسة ١٩٧٤/١/٢٦ أشار إليه د/ عبد الفتاح حسن " القضاء الاداري " المراجع السابق ص ٢٧٧ : ٢٧٨ حكم الادارية العليا الصادر بجلسة ١٩٧٥/٢/١٥ مجموعة المبادئ القانونية لسنة العشرين ص ٢٠

عيب عدم الاختصاص من النظم العام :-

تنظم قواعد الاختصاص تقسيم الوظائف بين السلطات والهيئات العامة وهو ما يكفل حسن أداء العمل وإمكانية الرقابة المتبادلة خاصة بين السلطين التشريعية والتنفيذية لذلك تنطق قواعد الاختصاص بالنظام العام ويترتب علي ذلك النتائج الآتية:-

أ- لا يجوز الاتفاق علي تعديل قواعد الاختصاص

ب- لا يبرر الاستعجال مخالفة قواعد الاختصاص^(١)

ج- للمحكمة أن تقضي بعيب عدم الاختصاص متى ثبت لها توافره وذلك من تلقاء نفسها

د- لا يجوز إيداء الدفع بعدم الاختصاص في أي مرحلة كانت عليها الدعوى

عيب الشكل :-

يقصد بعيب الشكل والإجراءات عدم التزام الجهات الإدارية لقواعد الشكلية أو الإجرائية التي لوجبتها القوانين والوائح في إصدار القرارات الإدارية كأن يشترط إصدار قرار معين أخذ رأي لجنة مشكلة خصيصاً لهذا الغرض وإجراء تحقيق فالاختصاص الموكل في الإدارة في هذا الصدد اختصاص مقيد بمعنى أنه يجب علي الإدارة أن تلتزم القواعد الشكلية أو الإجرائية التي تطلبها القانون^(٢) في الواقع أن الأصل في القرار الإداري عدم التقيد في إصداره بشكل معين أو صيغة معينة ومن ثم فكل إصاح أو تعبير عن إرادة جهة الإدارة في نطاق سلطتها الملزمة تنتج به إلي وحدات أثر قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً يعتبر قراراً إدارياً وبالرغم من حرية الإدارة في التعبير عن أوليتها علي النحو السالف ألا أن هناك العديد من الإجراءات والشكليات اللازمة لإصدار القرارات الإدارية ننكر منها ما يلي^(٣)

أ- شكل القرار ذاته :-

قد يشترط لشرع أحياناً أن يصدر القرار كتابة ويعتبر هذا القرار مفروضاً ضمناً كلما تطلب القانون نشره ؛ ويتضمن القرار صدوره ولا يترتب علي الخطأ الذي يلحق بهذا التاريخ بطلان القرار

(١) د/ نور رسلان "وسيط قضاء الإداري" المرجع السابق ص-٤٨

(٢) د. فؤاد المطار "قضاء الإداري" المرجع السابق ص-٥٧١

(٣) د. سليمان الطماوي "قرارات الإدارية" المرجع السابق ص-٢٣١

ب-تسييب القرارات الإدارية :-

قد يشترط القانون بسبب بعض القرارات الإدارية وحينئذ يصبح هذا الإجراء شكلاً أساسياً في القرار يترتب على إهماله بطلان أما إذا لم يلزم المشرع الإدارة بذلك فليس عليها حرج في أن تخصص تلك الأسباب

ج-الإجراءات التمهيدية والممد

قد يفرض المشرع على الإدارة قبل إصدار معين للقيام بإجراءات تمهيدية كإعلان ذي الشأن ليسمع لقولا أو إجراء تحقيق أو محاولة الاتفاق الودي مع بعض الأفراد أو أقسام بعض إجراءات العلانية وتتعين أتمام هذه الإجراءات كلها إصدار القرار

د-أخذ الرأي مقدماً:-

قد يفرض المشرع على الإدارة قبل إصدار قرار معين استشارة فرد أو هيئة من الهيئات وحينئذ يتعين القيام بهذا الشكل قبل إصدار القرار حتى ولو كان الرأي في ذاته غير ملازم للإدارة ويرجع للبعض^(١) الهدف من اشتراط مثل هذه التشكيلات إلى حسن إصدار القرارات الإدارية بناء على رؤية وتأي دون تسرع فالمشرع يري أن بعض القرارات الإدارية لما لها من أهمية خاصة تستلزم قرأ من التمييز ووزن الملاحظات والظروف قبل إصدارها حتى تضمن إصدار القرارات المناسبة السليمة دون رعونة أو تسرع ولا أن هذه الغاية التي يستهدفها الشارع تحتوي أيضاً في طياتها على ضمانات للأفراد والمواطنين الذين تمسهم القرارات الإدارية فالنزوي في إصدار القرارات يضمن للأفراد أن مراكزهم القانونية لم تهدر ويضج بها بناء على فكرة عارضة خطرت لجهة أدوية أو لمسئول معين بل بناء على دراسة متأنية

أنواع الشكل :-

يفرق الفقه^(٢) بين الأشكال الجوهرية التي تؤدي مخالفتها إلى بطلان القرار الإداري والأشكال غير الجوهرية التي لا تؤدي مخالفتها إلى بطلان القرار .

فيمد الشكل جوهرياً في حالتين :-

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٥٢٤

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٥٤٢

الأولى:- إذا نص القانون علي أن هذا الشكل ولجب إتباعه أو قرر صراحة بطلان القرار عند تخلفه .

الثانية:- إذا كان الشكل مؤثراً علي مضمون القرار بمعنى أنه إذا كانت الإدارة قد احترمت الشكل قبل إصدار القرار ولكن من شأن ذلك تغيير مضمونه ومحتواه .

وفي غير ذلك الحالتين يكون الشكل غير جوهري أي لا يعيب القرار ولا يؤدي لإغثاله ، ولقد أكدت المحكمة الدستورية العليا علي التفرقة بين الشكل الجوهري وغير الجوهري حيث قضت بأن "ومن حيث أن قواعد الشكل في إصدار القرار الإداري ليست كأصل علم هدفاً في ذاتها أو طوقساً لا منوطة من قبايعها تحت جزاء البطلان الحتمي ، وإنما هي إجراءات سداها المصلحة العامة ومصلحة الأفراد علي السواء ، يفرق فيها بين الشكليات الجوهرية التي تنال من تلك المصلحة ويندح إغفالها من سلامة القرار وصحته وغيرها من الشكليات الثانوية وعطية لا يبطل القرار الإداري لميب شكلي إلا إذا نص القانون علي البطلان لسدي إغفال الإجراء أو كان الإجراء جوهرياً في ذاته يترتب علي إغفاله تعويت المصلحة التي عني القانون بتأصيلها ، ومن ثم بطلان القرار بحسب مقصود الشارع فيه ، أما إذا كان الإغفال متداركاً من سبيل آخر دون مسلسل بمضمون القرار الإداري وسلامته موضوعياً وضمناً نوي الشأن واعتبارات المصلحة العامة للكامنة فيه فلين الإجراء الذي جري إغفاله لا يستوي إجراءات جوهرياً يستتبع بطلاناً" (١)

إغفال الشكل:-

فرق الفقه (٢) بين ما إذا كان إغفال الشكل الجوهري يرجع إلي سبب يتصل بالإدارة ذاتها لم يرد إلي سبب أجنبي عنها وذلك علي النحو التالي :-

١- إغفال الشكل بسبب الإدارة :-

إذا كان الشكل جوهرياً تعين علي الإدارة استيفاء النسبة لقراراتها ، ويترتب علي إغفال الشكل أو مخالفته اعتبار قرارها معيباً مستوجباً الطعن فيه بالإلغاء.

(١) حكم الدستورية العليا في الطعن رقم ٥٧١ لسنة ١٨ ق الصادر بجلسة ١٩٧٩/٥/٢١ أشار إليه د. أنور رسلان المرجع السابق ص ٥٤٢

(٢) د. فؤاد المظفر " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٥٨٢ وما بعدها

بينما إذا كان سرد إغفال هذه الشكلية من جانب الإدارة يرجع أن ظروف استثنائية لا تحتمل التأخير فلا يجوز في هذه الحالة طلب إلغاء القرار الإداري فمثلاً يتعين عرض اللوائح والقرارات التنفيذية علي قسم التشريع - فرغم أن هذا الإجراء جوهرياً ألا يمكن في حالة الاستعجال عدم العرض

١- إغفال الشكلية بسبب اجنبي عن الإدارة :-

قد تغفل الإدارة الشكلية في قراراتها ولكن بسبب خارج عن إرادتها كما يتضح في الحالات الآتية :-

أ- إذا استحال مادياً ولمدة طويلة إتمام الشكلية التي تطلبها القانون وهي حالة القوة القاهرة ففي هذه الحالة لا يجوز الاعتداد بهذه المخالفة للوصول إلي طلب إلغاء القرار الإداري

ب- إذا كان إغفال الشكل يرجع إلي صاحب الشأن ذاته فليس للأخير أن يتمسك ببطالان القرار حتى لا يستفيد من خطئه.

ج- قد يرجع عدم استيفاء الشكلية لسبب يرجع إلي الغير ومثال ذلك إذا تطلب القانون لإصدار قرار معين وجوب أخذ رأي هيئة أو مجلس معين مسبقاً ، إلا أن هذه الهيئة أو المجلس لم تبد رأيها رغم طلبه فأن ذلك لا يهو بالقرار إلي عيب يستوجب الطعن فيه بالإلغاء

مصادر الإشكال:-

ينبع التزم الإدارة باتباع شكل معين قبل إصدار القرار من أحد مصدرين هي التشريع والمبادئ القانونية العامة^(١)

أ- التشريع:-

يقصد بذلك أن يتضمن القانون ذاته نصاً يوضح الشكل المطلوب ومثال ذلك ما تضمنه نص المادة (٦٠) من قانون تنظيم الجامعات والتي تنص علي أن يُعين وزير التعليم العالي أعضاء هيئة التدريس بناء علي طلب مجلس الجامعة بعد أخذ رأي مجلس الكلية أو المعهد ومجلس القسم المختص ويتضح من ذلك أن قرار تعيين عضو هيئة التدريس يخضع لإجراءات متعددة تبدأ من رأي مجلس القسم المختص

(١) د. عبد الفتاح حسن " القضاء الإداري " المرجع السابق ص ٢٨٢ وما بعدها

ثم رأي مجلس الكلية وأخيراً طلب مجلس الجامعة ويتعين استيفاء هذه الإجراءات وإلا غداً قرار التعيين مشوباً بعيب يعرضه للطعن فيه بالإلغاء وكذلك ما تضمنته المادة (٥٦) من نظام العاملين المدنيين بالدولة والتي تقضي بأنه " لا يجوز توقيع عقوبة علي العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً "

ب- للمبادئ القانونية العامة :-

نفرض المبادئ القانونية في بعض الأحيان أشكالاً في إصدار القرار الإداري يتعين احترامها ومثال ذلك أن كل قرار يتضمن توقيع جزاء إداري يجب أن يسبقه تحقيق يمكن فيه صاحب الشأن من الدفاع عن نفسه ومن ثم فكل قرار بتوقيع جزاء إداري دون مواجهة صاحب الشأن بما هو منسوب إليه أو دون أن يمكنه من الدفاع عن نفسه أو يصدر غير مسبب يكون معيباً في شكله لمخالفة ذلك لأحد المبادئ القانونية العامة حتى ولو كان لا يخالف قاعدة مكتوبة أو عرفية.

* تدارك عيب الشكل :-

يتجه مجلس الدول المصري إلي أن تدارك الإدارة للشكل الذي فاتها أن تتخذه قبل إصدار القرار أو إتمامها لللاحق لهذا الشكل من الممكن أن يعطي عيب الشكل في القرار ويصبح القرار صحيحاً ويمتنع إلغاؤه نتيجة لتنفيذ اللاحق للشكل أو الإجراء ولكن هذه الإمكانية التي أتاحتها القضاء للإدارة مشروطة بشرط هام هو أن يكون التدارك لللاحق للشكل غير مؤثر في مضمون القرار أو في ملامته إصداره بمعنى أن تلم الشكل فيما بعد إصدار القرار لم يكن من شأنه أن يضيف جديداً من عناصر التقدير وبالتالي لم يكن من شأنه أنه يغير من محتوى القرار الصادر أو أن يجعل إصداره غير ملائم^(١)

عيب مخالفة القانون :-

يقصد بعيب مخالفة القانون خروج الإدارة بقرارها علي الأحكام الموضوعية للقانون ، وتعلق هذا العيب بالأثر القانوني للقرار أو بموضوعه ويطلق عليه محل القرار والذي لا يخرج بطبيعة الحال عن أحد أمرين :-^(٢)

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٥٤٨

(٢) د. عبد الفتاح حسن " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٣١٢ ، ٣١٣

الأول:- قد يقصد بالقرار إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني علم وهو الأثر الذي يربته القرار الإداري التنظيمي .

الثاني:- إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني ذاتي وهو الأثر الذي يربته القرار الإداري الفردي

ويشترط لكي يكون القرار سليماً في محله أن يتوافر فيه الآتي :-

أ- أن يكون هذا المحل ممكناً وإلا كان القرار منعماً مثال صدور قرار بهدم منزل آيل للسقوط إذا ثبت أن المنزل قد أنهار فعلاً قبل صدور القرار

ب- أن يكون محل القرار مشروعاً أي غير مخالف للنظام العام والإدرة العامة أو حكم القانون فالقرار الذي يقضي بلمس مخالف للنظام العام أو الأدب العامة يكون باطلاً لأن محله غير جائز (١)

صور مخالفة القانون :-

قد تكون مخالفة القانون صريحة وعديدة كأن يحرم القانون على الإدارة لمراً مباشراً وقد تأخذ المخالفة صورة الخطأ في تفسير القانون بحيث تجاوز الإدارة نية المشرع وقد تتمثل المخالفة في صورة الخطأ للتطبيق وذلك على النحو التالي :-

أ- المخالفة للعدية :-

وتثبت المخالفة هنا صراحة إذا قلعت الإدارة بعمل يحرمه القانون أو أحجبت عن إتيان عمل يوجبه القانون ، فالإدارة في هذه الحالة تتجاهل أحكام القانون كلياً أو جزئياً

ب- الخطأ في تفسير القانون :-

وتختلف هذه الحالة عن السابقة لأن الإدارة لا تتجاهل كلية للقاعدة القانونية وإنما تعترف بوجودها وتحاول تطبيقها إلا أنها تفسرها تفسيراً خاطئاً

ج- الخطأ في تطبيق القانون :-

ويتمثل الخطأ في تطبيق القانون في حالة ما إذا وضع القانون قيوداً معينة على بعض الحقوق أو ضرب شروطاً محددة لإمكان استعمالها فتورد الإدارة قيوداً من عندها أو تشدد من الشروط القائمة وهذا معناه أن الإدارة بثرت السلطة التي منحها لها القانون ولكن بصورة خاطئة

(١) د. محمد عبد الحميد أبو زيد " القضاء الإداري المرجع السابق ص ١١٥

المسائل التي يثيرها عيب مخالفة القانون (٣)

أ- سدي خضوع الإدارة للقواعد العلمية التي قامت هي بوضعها :-
من المسلم به أن الإدارة تستطيع أن تعدل أو تلغي القواعد العلمية التي وضعتها في وقت سابق وذلك بإصدار قواعد علمية أخرى تضعها بنفسها وشرط أن تكون بنفس الأداة التشريعية التي وضعت القواعد الأولى.
ومن ثم فإن الإدارة لا تملك إصدار قرار فردي مخالف لهذه القواعد لتبداء ولكن عليها أن تعدل أو تلغي هذه القواعد أو لا تصدر قرارها الذي تراه.

ب- ما هو أثر مخالفة المنشورات والتعليمات :-
في الواقع أن المنشورات والتعليمات وضعت لتنظم قواعد العمل في جهة ما ومن ثم يقع على الموظف الالتزام بمراعاتها وحسن تطبيقها وإذا خرج على ذلك عرض نفسه للمسئولية التأديبية إلا أن خروجه على التعليمات لا يؤثر في صحة قراره لأن التعليمات ليست موجهة للجمهور وإنما للموظفين ومن ثم لا يجوز الطعن في القرار بالإلغاء

ج- هل تعتبر مخالفة حجية الشيء المقضي به مخالفة للقانون :-
تلتزم الإدارة باحترام القواعد التي يضعها المشرع وذلك بحسب الأصل ومن ثم يقع على علقها التزم آخر باحترام أحكام المحاكم باعتبارها مصدر من مصادر الشرعية ويعتبر مخالفتها مخالفة للقانون .

د- سدي مخالفة المبادئ القانونية العامة :-
تعتبر مخالفة المبادئ القانونية العامة غير المكتوبة مخالفة للقانون وبالتالي تعرض قرارات الإدارة التي تجاهلتها للطن فيها بالإلغاء وهو ما أكتته المحكمة الإدارية العليا بقولها " إذا كانت اللائحة التي اختلف الطرفان في تفسير نصوصها لم يصدر بها حتى الآن تشريع أدق لا تزال مشروعاً غير مقنن ورغم ذلك أقرمتها الجامعة وطبقها بطراد وأصبحت قاعدة تنظيمية علمية تعتبر مخالفتها مخالفة للقانون ، ذلك أن مخالفة القانون ليست مقصورة على مخالفة نص في قانون أو لائحة بل تشمل مخالفة كل قاعدة جرت عليها الإدارة وأقرمتها واتخذتها منهجاً لها^(١)

(١) حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٦٢/٢/٢٤ ومجموعة أحكام السنة السابعة للقاعدة رقم ٤١

نخلص من ذلك إلى أن مخالفة القانون (عيب المحل) يشمل الخروج على أي نص قانوني سواء ورد بالقانون أو اللائحة وأياً كان شكل المخالفة وهو ما أشار إليه حكم القضاء الإداري والمقتضين ((أن مدلول مخالفة القوانين واللائحة يشمل كل مخالفة للقاعدة القانونية بمعناها الواسع ، فيدخل في ذلك . أولاً مخالفة نصوص القوانين واللائحة ثانياً خطأ في تفسير القوانين واللائحة أو في تطبيقها وهو ما يعبر عنه رجال الفقه الإداري بالخطأ القانوني ثالثاً - الخطأ في تطبيق القوانين واللائحة على الوقائع التي بنى عليها القرار الإداري وهو ما يعبر عنه الخطأ في تقدير الوقائع (١)

• عيب السبب

لابد لكل تصرف قانوني من سبب ولما كان القرار الإداري يعتبر نوعاً من التصرفات القانونية التي تعبر بها الإدارة عن إرادتها الملزمة فإنه لابد لهذا القرار من سبب وسبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي دفعت الإدارة لاتخاذ القرار .

وسبب القرار الإداري وأن كان يخرج عن إرادة ويستقل عنها إلا أنه هو الذي يحركها ويدفعها لاتخاذ قرارها .

ولا يقصد بالباغت الغلبة أو الهدف من إصدار القرار بل الأسباب والظروف الواقعية أو القانونية التي تحدث قبل مولد القرار وتدفع إلى إصداره ، فسبب القرار سابق عليه في حين أن غايته لاحقه لصدوره وتعد من نتاجه (٢) كما يختلف سبب القرار عن محله فإذا كان سبب القرار هو الحالة الواقعية أو القانونية التي قامت قبل إصداره فإن محل القرار هو الأثر القانوني المترتب عليه وذلك على النحو السالف ذكره .

شروط السبب • (٣)

هناك شرطان يجب توفرهما في السبب هما :-

(١) حكم القضاء الإداري الصادر بجلسة ١٩٤٨/٤/١٤ مجموعة أحكام السنة الثمانية من ٥٢٦

(٢) د/محمد عبد الحميد أبو زيد " القضاء الإداري " المراجع السابق ص ١٢٤

(٣) د/ محمد رفعت عبد الوهاب " القضاء الإداري " المراجع السابق ص ٥٦٠ وما بعدها

أ- يجب أن يكون سبب القرار قائماً وموجوداً حتى تاريخ إصدار القرار وهذا الشرط له في الحقيقة شقان فمن ناحية أولى يجب أن تكون الوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها قد وقعت فعلاً ، أي يجب أن يكون سبب القرار صحيحاً من الناحية المادية أو الواقعية والا كان القرار معيباً في سببه - الناحية الثانية يجب أن تكون تلك الوقائع المكونة لركن السبب قد استمرت حتى تاريخ إصدار القرار وذلك تطبيقاً للقاعدة العامة التي تقتضي بأن تاريخ صدور القرار هو الوقت الذي يجب الرجوع إليه لتقدير مشروعيته أو عدم مشروعية القرار الإداري .

ب- يجب أن يكون السبب مشروعاً أي صحيحاً طبقاً للقانون وتظهر أهمية هذا الشرط واضحة في حالة ما إذا حدد القانون أسباباً محددة يجب أن تستند إليها الإدارة في أحد بعض قراراتها وتكون في هذه الحالة في نطاق السلطة المقيدة للإدارة .

مدى التزام الإدارة بنكر سبب القرار:-

الأصل العام : أن الإدارة غير ملزمة بأن تصحح للأفراد عن السبب الذي تدخلت بناء عليه إلا إذا ألزمها القانون ذكر الأسباب وفي هذه الحالة يصبح التسبب شرطاً شكلياً يترتب على إغفاله بطلان القرار الإداري .

ويترتب على عدم التزام الإدارة بنكر سبب قرارها أن تصدر قرارات خلواً من أسبابها كما أنها تستطيع أن تشير إلى سبب وهمي بهدف إخفاء السبب الحقيقي^(١) ورغم ذلك فإن القانون قد يتطلب أن توضح الإدارة أسباب قرارها وفي هذه الحالة يتعين أن تذكر الأسباب التي دعت إلى ذلك القرار وإلا عد قرارها معيباً مستوجباً الطعن فيه بالإلغاء ، وفي غير تلك الحالات إذا ما ذكرت الإدارة لأسباب تدخلها فإنها تخضع لرقابة القضاء وهو ما لكانته محكمة القضاء الإداري بقولها ((أستاذ قضاء المحكمة على أنه وأن كانت الإدارة غير ملزمة ببيان أسباب قرارها إلا حيث يوجب القانون ذلك عليها إلا أنها إذا ما ذكرت أسباباً فإن هذه الأسباب ولو في غير الحالات التي يوجب القانون ذكر أسباب فيها تكون خاضعة لرقابة محكمة القضاء الإداري لتعرف مدى صحتها من الوجهة الواقعية ومن جهة مطابقتها للقانون نصاً وروحاً فإذا استُبان أنها غير صحيحة واقعياً أو تنطوي على مخالفة للقانون أو

(١) د/ سليمان الطماوى " القرارات الإدارية " المراجع السابق ص ١٨٨

على خطأ في تطبيقه أو تأويله أو على إساءة استعمال السلطة كان القرار معيباً حقيقياً بالإلغاء لانتعدام الأسس الذي يجب أن يقوم عليه أو لصادقه^(١)

• تعدد أسباب القرار •

قد يبنى القرار الإداري على سبب واحد ومتى كان هذا السبب صحيحاً كان القرار سليماً في سببه وكذلك الحكم إذا بني على عدة أسباب وثبت أنها كلها صحيحة كقرار يصدر بتوقيع جزاء على موظف عن عدد من المخالفات يثبت نسبتها إليه جميعاً غير أن الأمر يبق إذا بني القرار على عدد من الأسباب ويثبت صحة بعضها دون البعض الآخر فهل يكون القرار صحيحاً في سببه ؟؟^(٢)

يأخذ القضاء بفكرة السبب الدافع بمعنى أن القرار يكون سليماً متى كانت الأسباب الصحيحة هي وحدها للدافعة لإصداره ، أي أن القرار كان ليصدر وبمضمونه حتى لو كانت الأسباب الأخرى التي ثبتت عدم صحتها غير قائمة أصلاً عند إصداره ومثال ذلك إذا صدر قرار بتوقيع جزاء على موظف استناداً إلى عدد من المخالفات ثبت وقوع بعضها دون البعض الآخر لما ظهر للمحكمة أن المخالفات التي ثبتت عدم قيامها ربما كان لها أثر بالغ في تقدير الجزاء فقد قضت بإلغائه .

رقابة القضاء لسبب القرار :-

تتخذ هذه الرقابة إحدى صور ثلاث فهي إما رقابة الوجود المادي للوقائع أو التكيف القانوني لها أو مدى ملائمتها وذلك على النحو التالي :-

١- رقابة الوجود المادي للوقائع :-

أول ما يقوم به للقاضي في رقابته للسبب أن يتأكد من الوجود المادي للحالة الواقعية أو القانونية التي أدت إلى إصدار القرار ، يستوى في ذلك أن تكون الإدارة مقيدة بأسباب محددة للقرار أو كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في اختيار أسباب قراراتها ، فإنه متى أسست الإدارة قرارها على سبب معين ثبت للقاضي عدم وجوده كان قرارها غير مشروع نتيجة انقضاء أو عدم صحة السبب^(٣) ومثال ذلك إذا صدر قرار بتوقيع جزاء على الموظف لارتكابه مخالفات معينة ، فالقاضي الإداري يبدأ بالتحقق من الوقوع المادي لتلك

(١) حكم القضاء الإداري الصادر عليه ١٩٥٢/٢/٢٥ مجموعة أحكام السنة الثالثة من ١٧٢٩

(٢) د/ عبد الفتاح حسن " قضاء الإداري " المراجع السابق ص ٢٩٦

(٣) د/ محمد رفعت عبد الوهاب " قضاء الإداري " المراجع السابق ص ٥٦٦

المخالفات من عدمه فإذا تبين له أن الموظف لم يرتكب فعلاً وحقيقته المخالفات المنسوبة إليه فهو يقضى بإلغاء القرار لقيامه على واقعة غير صحيحة أو على سبب غير موجود مائداً ، وكذلك الشأن إذا صدر قرار بقول مستقلة أحد الموظفين رغم عدم تقديمه للاستقالة أو كانت إرادته معيبة في تقديمه لوقوعه تحت إكراه حقيقي لذلك يحكم للقاضي الإداري بإلغاء قرار الإدارة لعدم الوجود المادي لمسيبه .

وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقولها أنه إذا ((كان التثبت من الأوراق أن السبب الذي بنى عليه القرار المطعون فيه وهو شروع المدعى في سرقة خرطوم مطاقي من ممتلكات الشركة غير قائم في حق المدعى من واقع التحقيقات التي قامت بها الشركة للطاعة وللشرطة وللنيابة العامة والتي أجريت تامة من ثمة دليل يعزز شروع المدعى في سرقة الخرطوم وقد انتهت للنيابة العامة إلى الأمر بعدم وجود وجه لأقامة الدعوى الجنائية لعدم معرفة الفاعل فإن القرار المطعون فيه يكون قد استخلص من غير أصول تنتج مائداً أو قانونياً ويكون مخالفاً للقانون حقيقةً بالإلغاء طالما أن الواقعة التي تهم عنها المدعى تأليفاً هي بذاتها التي تناولتها النيابة العامة بالتحقيق والتي انتهت في شأنها بعد ثبوتها قبله وطالما لم ينسب إلى المدعى في القرار المطعون فيه ثمة وقائع أخرى غير تلك التي وردت في القرار المطعون فيه ويمكن أن تكون في نفس الوقت مخالفة تأليفيه (١)

٢- رقابة التنكييف القانوني للوقائع :-

كما ييسر مجلس الدولة رقابة على الوجود المادي للوقائع فإنه ييسر رقابته كذلك على تنكييف الإدارة لهذه الوقائع وإسباغ الوصف القانوني عليها ومن ثم يراقب للقاضي الإداري مدى صحة تنكييف سلوك العامل وما إذا كان ينطبق عليه وصف الخطأ الوظيفي الذي يبرر توقيع الجزاء التأديبي وإلا لعدم سبب القرار أو اغفل وكان من شأن ذلك الطعن فيه بالإلغاء (٢)

وقد أشارت المحكمة الإدارية العليا إلى ذلك بقولها ((أن قضاء هذه المحكمة جرى على أنه ولئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبب قرارها ويفترض في هذا القرار غير المسبب أنه قائم على سببه الصحيح وعلى من يدعى العكس أن يقيم

(١) حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٧٧/١٢/٨

(٢) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد ((قضاء الإداري)) المرجع السابق ص ١٣١

الدليل على ذلك ، إلا أنه إذا تكررت أسباباً فإنها تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري للتحقيق من مدى مطابقتها للقانون وأثر ذلك في النتيجة التي تنتهي إليها القرار ، هذه الرقابة القانونية تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت هذه النتيجة مستخلصة استخلاصاً سليماً من أصول تنتجها مادياً وقانونياً فإذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها لو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها مادياً - لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون كان القرار فاقداً لركن من أركانه هو ركن السبب ووقع مخالفاً للقانون^(١)

٢- رقابة الملائمة :-

يعتمد بتلك الرقابة البحث في مدى التناسب بين الوقائع التي تكون ركن السبب ومضمون القرار الذي اتخذته الإدارة ، والأصل أن ذلك من إطلاقات الإدارة التي لا تخضع فيها لرقابة القاضي ، فهو لحد المجالات الخصبة لسلطانها التقديرية ومع ذلك وبصورة استثنائية نجد القاضي يراقب عنصر الملائمة وذلك عندما يقرر أن الإدارة قد تجاوزت الحدود القصوى لسلطانها التقديرية ويظهر ذلك في مجالين^(٢) وهما :-

أ- عدم تناسب الجزاء مع المخالفة :-

أن قرار الجزاء يكون معيباً إذا شابه عدم الملائمة للظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره .

ب- القرارات المتطرفة بالحريات العامة :-

هنا يراقب القاضي مدى ضرورة الإجراء الذي اتخذته الإدارة بالنسبة إلى حقائق الموقف وظروفه وتظهر تطبيقات ذلك بصفة خاصة في مجال الضبط الإداري ، فالقاضي لا يتحقق فقط من وجود الوقائع وصحة تكييفها القانوني ، بل يتحقق كذلك مما إذا كانت هذه الوقائع تقتضي إصدار القرار الذي يولجها .

وهو ما أكتنته المحكمة الإدارية العليا بقولها ((إن قرار الحاكم العسكري العام ينبغي أن يكون له سبب ، بأن تقوم حالة واقعية أو قانونية تدعو إلى التدخل والاقتدار لقرار وجوده ومبرر إصداره ، وقد بالتالي أسسه القانوني ، كما يجب أن

(١) حكم الإدارية العليا الصادر بجملة ١٦٧٦/١٢/١ - مجموعة المبادئ القانونية لسنة ٧١ ص ٤٤

(٢) د/ عبد الفتاح حسن " القضاء الإداري " المرحع السابق ص ٢٠٧ وما بعدها

يكون هذا القرار حقيقياً لا وهمياً أو تصورياً ، صحيحاً مستخلصاً استخلاصاً سليماً من أصول نتيجة رقابة الوجود المادى للوقائع وقانونياً تتحقق فيه الشروط والصفات الواجب توافرها فيه قانوناً (رقابة الوصف القانونى للوقائع) وأنه ولئن كانت الإدارة فى الأصل تملك حرية وزن مناسبات العمل وتقدير أهمية النتائج التى تترتب على الوقائع الثابتة قبلها إلا أنه حيث تختلط مناسبة العمل بمشروعيته ومتى كانت هذه المشروعية تتوقف على حسن تقدير الأمور ، وخصوصاً فيما يتعلق بالحريات العامة وجب أن يكون تعطيل الإدارة لأسباب جدية تبرره فالمناط والحالة هذه فى مشروعية القرار الذى تتخذه الإدارة هو أن يكون التصرف لازماً لمعالجة حالات معينة من دفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام باعتبار هذا الإجراء هو الوسيلة الوحيدة لمنع هذا الضرر وللقضاء الإدارى حق الرقابة على قيام هذا المموج أو عدم قيامه فإذا ثبتت جدية الأسباب التى تبرر هذا التدخل كان القرار بمنجاة عن أى طعن أما إذا انضح أن الأسباب لم تكن جدية ولم يكن فيها من الأهمية الحقيقية ما يسوغ التدخل لتقييد الحريات فإن القرار باطلاً^(١)

عبء إثبات عيب السبب :-

من المعروف أن البيئة على من ادعى واليمين على من أنكر ومن ثم فإن الطاعن (المدعى) فى دعوى الإلغاء يقع على علقه عبء إثبات سبب القرار ولا تتورأ مشكلة إذا ما أفصحت الإدارى صراحة عن سبب أو أسباب قرارها سواء كانت ملزمة بتسبيب قرارها بناءً على نص أو قضاء أو حتى إذا لم تكن ملتزمة بذلك ولكنها قلست طاعية واختيرت بامداد أسباب قرارها ، ولكن الصعوبة تبدو كاملة فى حالة عدم إفصاح الإدارة عن سبب أو أسباب قرارها وهنا لاشك يصعب على المدعى ثبات ذلك خلاصة وأن كافة الأوراق والمستندات فى حوزة الجهة الإدارية ، لذلك أقر القضاء أن يقيم المدعى قرينة عامة على عدم صحة قرارات الإدارة المرتبطة بسببها على أن تتولى الأخيرة إقامة الدليل لألم المحكمة على مشروعية سبب قرارها وإلا قضت المحكمة بالإلغاء القرار المطعون فيه^(٢)

(١) حكم الإدارة العليا الصادر بجلسته ١١/٢٦/١٩٨٢ - مجموعة النكادى للقانونى السنة ٢٩

(٢) د/ محمد رفعت عبد الوهاب ((القضاء الإدارى)) المرجع السابق ص ٥٧٩

عيب إساءة استعمال السلطة :-

المقصود بعيب إساءة استعمال السلطة :-

يمنح القانون الإدارة سلطات معينة بقصد تحقيق أغراض وأهداف معينة ، فيمنحها - مثلاً - سلطات البوليس بقصد المحافظة على الأمن والطمأنينة والصحة العامة ويخص الرؤساء بسلطة التلقيب بهدف توقيع الجزاء على المروسين الذين يرتكبون أخطاء معينة وهكذا ...

ويبتغى الشارع من وراء كل ذلك تحقيق الصالح العام ومن ثم فإنه يتعين أن يكون هدف الأعمال الإدارية هو تحقيق ذلك الهدف بالأخص ويجب أن يكون الغرض الذي من أجله أصدرت الإدارة قرارها الإداري هو تحقيق ذلك الهدف^(١) لذلك يكون عيب إساءة استعمال السلطة هو العيب الذي يصيب الغاية التي تستهدفها القرار ، فهو بذلك يرتبط بركن الغاية .

خصائص عيب إساءة استعمال السلطة :-

بما أن هذا العيب يرتبط بركن الغاية في القرار الإداري فإن البعض^(٢) قد أورد له عدة خصائص تميزه عن باقي عيوب القرار تمثلت في الآتي :-

١- يتعلق هذا العيب بنفسية مصدر القرار ونواياه وما أراد تحقيقه في النهاية بإصدار القرار فهو يتصل بشخصية الموظف

٢- عيب إساءة استعمال السلطة عيب عدوى وهذا يتطلب أن يكون الموظف مصدر القرار سيئ النية يعلم بأنه يسعى لغاية بعيدة عن المصلحة العامة أو يسعى لغاية مخالفة لما حدده القانون وهو ما نكتنه للمحكمة الإدارية العليا بقولها ((ومن حيث أن إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها هما من العيوب القصدية في السلوك الإداري قولهما أن يكون لدى الجهة الإدارية قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها وذلك بأن تكون جهة الإدارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التي يجب أن يتبناها القرار أو أن تكون أصدرت القرار بباطل لا يمت لتلك المصلحة وعلى هذا الأسس فإن عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها يجب قلمة الدليل عليه لأنه لا يفترض))^(٣)

٣- عيب إساءة استعمال السلطة يعتبره القضاء الإداري عيباً احتياطياً بمعنى أن للقاضي يبدأ يبحث العيوب الأخرى للقرار الإداري قبل التطرق لعيب إساءة

(١) د/ محمود محمد حافظ ((قضاء الإداري)) المرجع السابق ص ٦٥١

(٢) د/ محمد رفعت عبد الوهاب ، وحسين عثمان ((قضاء الإداري)) المرجع السابق ص ٥٨٢

(٣) حكم الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٢٢٥٢ لسنة ٢٢ ق- عليا بجلسة ١٩٩٥/٤/٢٣

استعمال السلطة فإذا تحقق أى عيب أخر حكم بإلغاء القرار ، فالمحكمة لا تتلّش عيب إساءة استعمال السلطة الا بعد تأكدها من سلامة القرار المطعون فيه من كل العيوب الأخرى .

٤- عيب إساءة استعمال السلطة لا يعد من النظام العام على عكس عيب الاختصاص أو الشكل - على النحو السالف ذكره - وهذا معناه إلا يقضى للقاضى به من تلقاء نفسه .

٥- يتعلق عيب إساءة استعمال السلطة بالسلطة التقديرية للإدارة وذلك لأن السلطة المعقّدة للإدارة تلتزم بموجبها بحدود القانون ومراعاة شروطه وتخضع لأوامره لذلك وجب صدور قرارها صحيحاً من العيوب التى تشوبه ولما أن تخالف الإدارة هذه الأحكام فيضدو قرارها مشوباً بعيب مخالفة القانون وذلك لخروجها على أحكامه بينما إذا كانت سلطة الإدارة تقديرية أى لم يقيدوا المشرع بحدود معينة ولم يفرض عليها شروطاً خاصة فإن ذلك يعطيها الحق فى التدخل أو عدمه إلا أن ذلك ليس مطلقاً من كل قيد بل ينبغى أن يكون هدف الإدارة هو تحقيق الصالح العام والا عد عملها مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة^(١)

أهمية عيب إساءة استعمال السلطة :-

يعتبر هذا العيب ذا أهمية كبيرة من الناحية القانونية ومن الناحية العملية أيضاً فمن الناحية القانونية يعتبر هذا العيب مظهراً لاتساع نطاق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة حيث لم تعد هذه الرقابة مقصورة على فحص الشرعية الخارجية أو الظاهر لأعمال الإدارة بل امتدت إلى كشف عن النوايا الداخلية والبواطن النفسية التى تنفع الإدارة إلى مباشرة سلطاتها وممارسة اختصاصاتها .

ومن الناحية العملية أدى ظهور هذا العيب كسبب من أسباب الإنهاء إلى زيادة عدد دعوى الإنهاء زيادة كبيرة إذ أنه أكثر العيوب نوعاً وانتشاراً وأكثرها وقوعاً فى العمل ، ذلك أن الإدارة يندر أن تخالف قواعد الاختصاص أو تغفل الشكل أو الإجراءات التى يتطلبها القانون أو أن تخرق قواعد القانون من الناحية الموضوعية^(٢)

(١) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد ((قضاء الإدارى)) المرجع السابق من ١٤٢ ، من ١٤٣

(٢) د/ محمود محمد حافظ ((قضاء الإدارى)) المرجع السابق من ٦٥٢

عيب إساءة استعمال السلطة وعيب مخالفة القانون :-

نشارنا إلى أن عيب إساءة استعمال السلطة عيب عمدي يتعلق بنية ومخصصة مصدر القرار ونفسيته كما أن هذا العيب يرتبط بالغاية منه ، في حين أن عيب مخالفة القانون لا يرتبط بنسبة مصدر القرار كما أنه يتعلق بآثر القانوني أي موضوعه أو محله وهو ما أوضحته محكمة القضاء الإداري بقولها :-

((سوء استعمال السلطة الذي يعيب القرار الإداري هو توجه لإرادة مصدره إلى الخروج عن روح القانون وغايته وأهدافه وتسخير السلطة التي وضعها القانون بين يديه في تحقيق أغراض ومآرب بعيدة عن المصالح العلم - فإساءة استعمال السلطة عمل إرادي من جانب مصدر القرار تتوافر فيه العناصر المتقدمة - أما إذا كان حسن القصد سليم الطوية ، وانساق في تكوين رأيه وراء أحد أعوانه سيئ النية أو لئمه ببيانات خاطئة حصل منها قراره ، فإن وجه الطعن فيه يندرج تحت الخطأ في القانون بقيام القرار على وقائع غير صحيحة أو مدسوسة أو مجلس فيها ^(١)

صورة إساءة استعمال السلطة :-

تتقسم صور إساءة استعمال السلطة إلى نوعين أحدهما يتعلق بنشاط الإدارة والأخرى تخرج عن نشاط الإدارة وذلك على النحو التالي :-

١- صور إساءة استعمال السلطة المتعلق بنشاط الإدارة :-

تتعلق هذه الصور إما بالغاية من القرار الإداري وإما بالإجراءات الواجب اتباعها لتحقيق هذه الغاية وذلك على النحو التالي :-

أ- هدف الإدارة هو تحقيق المصالح العلم .

هناك قاعدة علمية مصدرها المبادئ العامة للقانون الإداري وموادها أن كل القرارات الإدارية يجب أن تستهدف المصلحة العامة وتلك القاعدة العلمية بديهية ولا تحتاج لنص يؤكدتها لأن الإدارات العامة والأشخاص العامة الإدارية يجب أن تعمل للخير العلم والمنفعة العامة للمجتمع فالسلطات والامتيازات التي بنرها القانون العلم للإدارة والسلطة التنفيذية ليست غاية بل هي وسيلة من وسائل تحقيق المصالح العامة لجمهور المواطنين ويمثل ذلك في أداء المرافق العامة اللازمة وفي توفير الأمن وحماية الصحة العامة والسكينة العامة للمواطنين لهذا لا بد أن يكون هدف وغاية كل قرار إداري هو تحقيق المصالح العلم في أي صورة من صور ^(٢) والا عد مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة مستوجباً إلغائه .

(١) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسته ١٩٥٠/٦/٨ مجموعة أحكام السنة الرابعة ص ٨٧٠

(٢) د/ محمد رفعت عبد الوهاب ((القضاء الإداري)) المراجع السابق ص ٥٨٤ ، ٥٨٥

ب- العيب المتعلق بإجراءات :-

طلالما أن هدف الإدارة هو تحقيق الصالح العام فلها أن تتخير الوسيلة التي ترى أنها تحقق هذا الهدف طالما أن القانون لم يحدد وسيلة معينة لتحقيق هذا الهدف لذلك قضت محكمة القضاء الإداري بأن ((المشروع حرص على وصف الاستيلاء بأنه مؤقت تمييزاً له عن الاستيلاء الدائم نتيجة نزع الملكية فإذا كانت الحكومة أصدرت للقرار بالاستيلاء مؤقتاً على أرض المدعيت تمهيداً لنزع الملكية على ما جاء في دفاعها ، فلتجاهها واضح من أن وضع يدها منذ البداية بصفة دائمة فسيل ذلك إنما يكون باستصدار مرسوم خاص بنزع الملكية أما الالتجاء إلى نظام الاستيلاء المؤقت فهو أمر غير سليم ويخالف ما استهدفه الشارع من هذا النظام ^(١)

٢- أوجه الانحراف بالسلطة الخارج عن النشاط الإداري :-

إذا كان هدف الإدارة يجب أن يكون دائماً هو تحقيق الصالح ، إلا أن هناك غايات قد يستهدفها مصدر القرار ذاته ويمثل ذلك في الأغراض التالية :-

أ- إذا استهدف القرار غرضاً خاصاً للموظف الذي يصدره يرمى إلى التشفى والانتقام وقع القرار بطلاناً لانطوائه على عيب الانحراف بالسلطة

ب- إذا استغل رجل الإدارة اختصاصه فأصدر قراراً يستهدف به تحقيق نفع شخصي يعود عليه أو على الغير فمثل هذا القرار يكون مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة وبالتالي خليفاً بالإلغاء ومثل ذلك إذا صدر قرار بنقل موظف وثبت أن هذا القرار لم يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة وإنما قصد به استفادة شخص معين كان القرار مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة .

ج- إذا استغل رجل الإدارة الاختصاص الموكل إليه فأصدر قراراً يستهدف به تحقيق أغراض سلبية كما إذا أصدر قراراً بفصل موظف لغاية حزبية لاختلاف ميوهه السياسية عن ميول مصدر القرار ، أو لأنه لم يعاون شخصاً معيناً خلال الانتخابات ففي هذه الحالات يقع القرار بطلاناً لانطوائه على عيب الانحراف بالسلطة .

وعلى العكس إذا كان الموظف الذي صدر قراراً بفصله يشغل وظيفة ذات طابع سياسي أو ينال عليها هذا الطابع فلا يعتبر الفصل مشوباً بعيب الانحراف

(١) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجمعة ١٢/٦/١٩٥٠

بالسلطة لأن من مقتضيات طبيعة وظيفته تنفيذ سياسة الحكومة القائمة ومثال ذلك المحافظون ، على أنه يجدر التنويه إلى أنه لا يجوز اعتبار المصلحة الخاصة سبباً لإبطال القرار الإدارى المطعون فيه ، وإلا إذا كانت هي الدافع الأصيل والمحرك الرئيسى لدى مصدر القرار فى الاتجاه الذى قصد إليه وتوخاه ، ومن ثم إذا كان الدافع الأصيل والرئيسى لمصدر القرار تحقيق المصالح العلم ولكن نشأ عنه نفع للأفراد فهذا لا يجعل القرار مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة ^(١)

عيب إثبات إساعة استعمال السلطة :-

يقع على عاتق المدعى إثبات أن الإدارة تغيت من قرارها غير تحقيق المصالح العلم ، ولا يعد هذا العيب من النظم العلم ومن ثم لا تقضى به المحكمة من تلقاء نفسها وإنما يجب أن يطلب ذلك المدعى .

بهذا تكون قد انتهينا من دراسة عيوب القرار الإدارى التى تستوجب الطعن بالإلغاء وننتقل الآن لدراسة الحكم الصادر فى الدعوى وذلك فى المبحث الثانى .

(١) د/ فؤاد السائر ((القضاء الإدارى)) المرجع السابق من ٦٠٤ وما بعدها

المبحث الثاني

الحكم الصادر بالإلغاء

قررت قوانين مجلس الدولة المتعاقبة مبدأ موحداً مضمونه ألا يترتب على رفع دعوى الإلغاء وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه ، ويترتب على ذلك أن قرارات الإدارة تعد واجبة التنفيذ شأنها في ذلك شأن الأحكام القضائية النهائية ، وحيث الاستمرار في تنفيذ قرارات الإدارة رغم كونها قد تضر بمصلحة الأفراد الذين طعنوا فيها بالإلغاء إلا أن نظر دعوى الإلغاء كما نعرف يتصف بالموضوعية التي قد يصل البحث فيها إلى سنوات طوال ، فحرصاً على تحقيق العدالة ومنع تصسف الإدارة باستمرار تنفيذ قراراتها المعيبة أصبح لنوعي الشان الحق في طلب الحكم لهم بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه إلى جانب الحكم بإلغائه وذلك بالشروط الآتية:-

* شروط طلب وقف التنفيذ:-

كقاعدة عامة لا تقضي المحكمة بمثل هذا الطلب من تلقاء نفسها ومن ثم فإنه يتعين لذلك الآتي :-

١- أن يطلب رافع دعوى الإلغاء " الطاعن " صراحة الحكم له بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه وإن كان الاتجاه الفقهي السائد^(١) يسمح بالحكم بوقف التنفيذ دون طلبه صراحة في عريضة الدعوى متى كان الحكم الصادر بالإلغاء - مستقبلاً - سيصبح غير ذي فائدة لعدم إمكانية تنفيذه لزوال الهدف منه وضرربوا لذلك مثلاً " إذا رفع شخص دعوى يطلب فيها إلغاء قرار صادر من الإدارة لهدم مبنى له بحجة أنه ليل للمقوت على أساس أنه مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة فإن تنفيذ القرار وهدم المنزل من شأنه أن يؤدي إلى جعل الحكم الصادر بالإلغاء فيما بعد غير ذي موضوع كما أنه يترتب عليه نتائج لا يمكن بعد تلك تداركها ومهما قيل في شأن التمييز عن الضرر الناتج من الهدم فإنه إن يوزري الإبقاء على المنزل - لمثل هذه الحالة شرع وقف التنفيذ- وأجيز للمدعي أن يطلب الحكم به في نفس صحيفة الدعوى " .

(١) د. محمود محمد حنظل " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٦٧٢

٢- أن يكون من شأن تنفيذ القرار إحداث أضرار لا يمكن تداركها .

هذان الشرطان منصوص عليهما في المادة (٩٩) من قانون مجلس الدولة حيث جاء نصها " لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه لا يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها " .

• الشروط اللازمة للحكم بوقف التنفيذ :-

استقرت أحكام محكم مجلس الدولة على أنه يتعين للحكم بوقف تنفيذ قرار إداري معين أن يتوافر دكتين لا يغني أحدهما عن الآخر هما ركن الاستعجال وركن الجدية وذلك بالإضافة إلى شروط للطلب ذاته.

ويقصد بركن الاستعجال أن يترتب على تنفيذ القرار الإداري المَطعون فيه أضرار يتعذر تداركها وهو ما قضت به محكمة للقضاء الإداري بقولها أنه " يكفي في طلب وقف التنفيذ أن يكون الخطر مما قد يتعذر تداركه ويجب فوق ذلك أن تثبت محكمة وقف التنفيذ أن طلبات المدعين أمام محكمة الموضوع تقوم على أسباب جدية من غير أن تعرض في أية حالة لأحقية المدعين في هذه الطلبات إذ أن محكمة الموضوع هي التي تفصل في ذلك (١) " .

وأكدت المحكمة الإدارية العليا على ذلك بقولها " يتعين على القضاء الإداري ألا يوقف تنفيذ قرار إداري إلا عند قيام ركن الاستعجال بمعنى أن يترتب على تنفيذ القرار الإداري المَطعون فيه بالإلغاء نتائج لا يمكن تداركها ككل يكون من شأن تنفيذ القرار حرمان الطالب من فرصة أداء الامتحان لو كان له حق فيه ، مما يتعذر معه تدارك النتيجة التي تترتب على ذلك وكما لو صدر قرار بهدم منزل ثري أو بمنع مريض من السفر إلى الخارج للعلاج ، ففي مثل هذه الحالات يكون ركن الاستعجال قائماً فإذا نفذ القرار المَطعون فيه استنفذ أغراضه (٢) " .

ويقصد بركن الجدية أن يكون في الإمكان مستقبلاً للحكم بأحقية المدعي في إلغاء القضاء الإداري المَطعون فيه عند النظر في موضوعه أي أن يكون الطعن بالإلغاء قائم على أسباب جدية وهو ما لكتته محكمة القضاء الإداري بقولها " إذا تبين من المستندات المقدمة أن المدعين قد حصلوا على حكم نهائي تم تنفيذه بإعادة

(١) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسته ١٩٥٠/٦/٢٩ مجموعة أحكام السنة الرابعة ص ٦٦٩

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسته ١٩٧٢/٦/٣ مجموعة أحكام السنة السابعة عشر ص ٥١٨

أرضهم إليهم بما عليها من المنشآت التي أعدت لإقامة السوق في نظير رد قيمة المنشآت للدائنين المرتبطين ومن ثم يقوم احتمال في ألا يكون للإدارة الحق في منع المدعين من إدارة السوق إلا بمقتضى حكم قضائي وفقاً لأحكام القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٥٤ ومواءة أن كان هذا الاحتمال متحققاً لم غير متحقق فلن النظر في ذلك هو من اختصاص محكمة الموضوع وحدها ولا شأن لمحكمة وقف التنفيذ به ويبين مما تقدم أن هناك وجهاً لإجابة طلب المدعين وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ^(١)

بالإضافة إلى وجوب توافر الركنين السالفين فإن محكمة القضاء الإداري قد اشترطت لكي يقضى بوقف التنفيذ أن يكون " محل طلب وقف التنفيذ قراراً إدارياً مما يدخل في اختصاص مجلس الدولة طلب إلغائه " وتأسيساً على ذلك قضت بعدم جواز طلب وقف تنفيذ القرار الصادر بالخصم من المرتب لأن هذه المنازعة في حقيقتها " منازعة في راتب مما يختص به القضاء الإداري اختصاصاً مطلقاً شاملاً لأصل تلك المنازعة ولجميع ما يتفرع عنها " ولا يكون الإجراء الذي سلكته الجهة الإدارية في هذا الشأن ، وهو الخصم من راتب المدعي من القرارات الإدارية القابلة للإلغاء والتي يجوز طلب وقف تنفيذها ، ومؤدى هذا أنه لا يجوز اتخاذ طريق وقف التنفيذ إلا حيث يوجد قرار إداري نهائي متخذ بشأن دعوى إلغائه ^(٢)

وتجدر الإشارة إلى أن قيام الإدارة بوقف تنفيذ قرار إداري معين لا يمنع المحكمة من الحكم بوقف التنفيذ برغم أنه غير ذي موضوع حتى لا تستفيد الإدارة من تصرفها المخالف للقانون وحثها كذلك على عدم انتهاك مبدأ المشروعية أو الخروج عليه ، خاصة وأن الحكم بوقف تنفيذ قرار إداري يعني إعادة الأمر إلى ما كان عليه حتى يفصل في الدعوى المرفوعة بطلب إلغائه ، ومن ثم فإن الحكم بوقف تنفيذ قرار الإبلاء معناه بقاء المدعي في مصر حتى يفصل في الدعوى ولا محل للتعلل بأن الإبعاد قد تم قبل الحكم بوقف تنفيذ قرار الإدارة لأن هذا يجافي طبيعة الحكم وينالض آثاره ^(٣).

^(١) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة ١٩٧٢/١/٢٣ مجموعة أحكام السنة السابعة وعشرين ص ١٠٥

^(٢) ملين محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة ١٩٧٠/٥/٤ السنة ٢٤ ص ٣٢٨

^(٣) د. محمد عبد الحميد أبو زيد " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ١٥٥ ، حكم محكمة القضاء الإداري

الصادر بجلسة ١٩٥١/٨/٨ في الدعوى رقم ١٣٨٠ لسنة ٥ ق مجموعة أحكام السنة الخامسة

• أثر الحكم بوقف التنفيذ:-

لا يمس الحكم بوقف التنفيذ موضوع الدعوى الأصلي - فهو منبث الصلة به- لأنه لا يتعرض لأصل النزاع - ومن ثم فإن إجابة المدعي لطلبه والحكم له بوقف التنفيذ لا يترتب عليه أن المحكمة عند نظر الموضوع ستقضي بإلغاء القرار المطعون فيه حتماً، وكذلك لا يعد رفض طلب وقف التنفيذ دليلاً على أن المحكمة ستحكم بعد ذلك في الموضوع برفض دعوى الإلغاء ، فمسألة وقف للتنفيذ مستقلة تماماً عن موضوع الدعوى لأن الحكم بوقف التنفيذ يتوقف على مدى توفر شروطه بصرف النظر عن موضوع الدعوى وأحقية المدعي فيما قدمه من طلبات (١) .

ويذهب البعض (٢) إلى أن الحكم الصادر بوقف التنفيذ هو حكم مؤقت لا يقيد قاضي الموضوع إلا أنه حكم قضائي له مقومات الأحكام وخصائصها ومن ثم يجوز الطعن فيه مستقلاً أمام المحكمة الإدارية العليا ، وهو ما قضت به هذه المحكمة بقولها " أن الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري وإن كان حكماً مؤقتاً بمعنى أنه لا يقيد المحكمة عند نظر أصل طلب الإلغاء إلا أنه حكم قطعي وله مقومات الأحكام وخصائصها ويجوز قوة الشيء المحكوم فيه في الخصوص الذي صدر فيه طالما لم تتغير الظروف وبهذا المثابة يجوز الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا استغناءً شأنه في ذلك شأن أي حكم نهائي " .

-: حكم الإلغاء :-

نتعرض هنا لسلطات القاضي عند نظر دعوى الإلغاء وما هي آثار ذلك الحكم ومدى مجبته وكيفية تنفيذه .

أولاً : سلطات القاضي في دعوى الإلغاء :-

تقتصر مهمة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء على تحقيق مدى مشروعية القرار المطعون من حيث مطابقته أو عدم مطابقته للقانون نصاً وروحاً فإذا تحقق القرار المطعون فيه حكم برفض الدعوى أما إذا ثبت له أن القرار المطعون فيه غير مشروع حكم بإلغائه (٣) .

(١) د. محمود محمد حلفظ " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٦٧٧.

(٢) د. فؤاد المطار " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٦٢٢ ومجموعة المبادئ القانونية التي

قررتها المحكمة الإدارية العليا - السنة الأولى المبدأ رقم ٨ ص ٦٤

(٣) د. فؤاد المطار " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٦١٩

ولكنه في هذه الحالة الأخيرة لا يملك إصدار أوامر للإدارة ولا أن يحل محلها بإصدار قرار إداري صحيح بدلاً من القرار الباطل الذي حكم بإلغائه لأن ذلك من شأنه أن يجعله كإحدى هيئات الإدارة العاملة ومن شأنه أيضاً أن يجعل له سلطة رئاسية تجاه الإدارة الأمر الذي يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات فكل ما يمكنه القاضي هو أن يحكم بإلغاء القرار غير المشروع وبالتعويض إن طلب بصفة تبعية لدعوى الإلغاء أو بصفة أصلية ولكن لا يجوز له أن يتجاوز هذه الحدود بأن يصدر للإدارة أمراً بإعادة موظف إلى وظيفته لأن الحكم صدر بإلغاء قرار فصله أو أن يصدر للقاضي الإداري قراراً مباشراً بإعلانه إلى وظيفته^(١)

وهو ما تكونته محكمة القضاء الإداري بقولها "..... ومن حيث أنه لا جدال في أن محكمة القضاء الإداري لا تملك إصدار قرارات بتكليف جهة الإدارة أمراً معيناً هو من وظيفة هذه الجهة كما لا تملك المحكمة من باب أولى أن تحل محلها في إصدار مثل هذه القرارات .. وبناء على ذلك يكون طلب المدعي اعتبار ثقافته الصحفية معادلة للمؤهلات العالية وهو في الواقع من الأثر مبنى الدعوى خارجاً عن اختصاص المحكمة ما دلم التصرف في ذلك مما يدخل في وظيفة الإدارة ومن حيث أنه لما تقدم يكون الدفع بعدم الاختصاص على أسس سليم من القانون متعيناً قبوله"^(٢).

كما قضت ذات المحكمة أيضاً في قضية الأنسة التي طعنت في قرار مجلس كلية العلوم برفض رسالتها المقدمة للدكتوراه طالبية إلغاء لعدم صحة تشكيل مجلس الكلية أن الدفع بعدم الاختصاص مبني على أن المحكمة لا تختص بالحكم بأحقية المدعية في الحصول على درجة الدكتوراه في الفلسفة لأن ذلك بمثابة منحها هذه الإجازة والمحكمة ليست سلطة إدارية علناً حتى تستطيع أن تحل محل الإدارة في إصدار القرارات أو أن تلزمها بإصدار شيء منها لذلك "..... فمن حيث أن المدعية لم تقصد من دعواها أن تحل المحكمة محل الإدارة في منحها تلك الدرجة وإنما حددت المدعية طلباتها بإلغاء القرار بذاته وبالحكم بمبلغ التعويض المؤقت وبهذا أصبح الدفع غير ذي موضوع متعيناً رفضه"^(٣)

(١) د. محمود محمد حافظ "قضاء الإداري" المرجع السابق ص ٦٨٩.

(٢) حكم قضاء الإداري الصادر بجلسته ١٩٤٨/١/٢٨ - مجموعة أحكام السنة الثانية ص ٢٩٧

(٣) حكم قضاء الإداري الصادر بجلسته ١٩٥١/٢/٦ - مجموعة أحكام السنة الخامسة ص ٥٠ نشر ج ٥.

محمود محمد حافظ المرجع السابق ص ٦٩١

ثانياً: حجية الحكم الصادر بالإلغاء

يترتب على النطق بالحكم تمتعه بحجية الشيء المقضي به وبمقتضى هذه الحجية يندو الحكم متضمناً قرينة قانونية لا تقبل الدليل العكسي على أنه صحيحاً من حيث إجراءاته وأنه عنواناً للحقيقة فيما قضى به، وقوام هذه الحجية هو ما يوجبها القانون من صحة مطلقة في الحكم ، وحيث أن المشرع قرر حجية الشيء المقضي به بهدف تحقيق سير العدالة^(١) لذلك فإن الحكم بالإلغاء يحوز حجية فيما تضمنه .

وبما أن كم للقاضي في دعوى الإلغاء لا يخرج عن أحد أمرين الأول رفض الدعوى، والثاني إلغاء القرار المطعون فيه، فإن لكل منهما حجيته التي تميزه على النحو التالي :-

أ- الحكم الصادر برفض الدعوى:-

إذا وجد للقاضي أن الدعوى لا ترقى بذاتها لقبول دعوى الإلغاء فإنه يقضي بعدم قبولها دون التصدي لموضوع النزاع حيث يقتصر بحثه في تلك الدعوى على شروطها الشكلية دون الموضوعية ، ومن ثم فإنه لا يتعرض لمشروعية القرار المطعون فيه، كما قد يقضي برفض الدعوى لمشروعية القرار ولتكمال أركانه مثلاً أو لعدم إمكانية إقامة للمدعي " للطاعن " الدليل على عدم مشروعية القرار المطعون فيه .

لذلك يتمتع الحكم برفض الدعوى بأثر نسبي مقصور على أطرافها وحدهم دون أن تصرف إلى الكافة ومن ثم فإن أثر هذا الحكم يتعلق برفع الدعوى ، أما غير رافع الدعوى فلا يكون الحكم الصادر برفضها حجة عليه بل إن رافع الدعوى ذاته يجوز له أن يتوجه إلى القضاء طالباً إلغاء القرار مرة أخرى طالما قد استند إلى أدلة جديدة تبرر إلغاء ذلك القرار ، كما لا يجوز للإدارة الاستناد إلى هذا الحكم لقول بمشروعية قرارها وتحصنه لأن حجيته نسبية لم تعطف على الإدارة من ناحية وأنه لم يفصل في مشروعية القرار من ناحية أخرى وإنما تقتصر على التصدي للوسائل التي تقاوم الطاعن عنها^(٢)

وهو ما أكدته حكم القضاء الإداري المتضمن " أن الحجية المطلقة التي تتمتع أطراف الخصومة إلى الغير ويصبح للحكم فيها حجة على الكافة مقصورة على

(١) د. محمد عبد الحليم أبو زيد " قضاء الإداري " المرحع السابق ص ١٦٣

(٢) د. محمد عبد الحليم أبو زيد " قضاء الإداري " المرحع السابق ص ١٦٤

الحكم الذي يصدر بالإلغاء ، أما الحكم برفض الطعن بالإلغاء فإن حججه مقصورة على طرفيه ، ذلك لأنه قد يكون صائباً بالنسبة إلى الطاعن وخطئاً بالنسبة إلى غيره ، كما إذا قدم موظف طعنًا بإلغاء ترقية موظف آخر على أساس أنه أحق منه بالترقية فقضي برفض طعنه، فإن هذا القضاء لا يمنع من أن يكون الموظف الذي رقي قد تخطى شخص آخر بغير حق ، ولا يجوز في هذه الصورة أن يعتبر الحكم حجة على هذا الأخير إذا طالب بإلغاء القرار^(١)

ومعنى أن الحكم برفض الدعوى ذو حجة نسبية هو أن القاضي لا يملك أن يؤثرها من تلقاء نفسه بل يجب التمسك بها إلا إذا تحددت الدعوى السابقة والدعوى الحالية في الأمور الثلاثة الآتية:-

(الأطراف - الموضوع أو المحل - السبب)^(٢)

ب- الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه:-

إذا قبل القاضي الدعوى فإنه قد يقضي بإلغاء القرار إلغاءً كلياً أو إلغاءً جزئياً:-

والإلغاء الكلي أو المجرد يشمل جميع أجزاء القرار وبذلك ينعدم القرار كله ويعتبر كأن لم يكن ، أما الإلغاء الجزئي فينصب على جزء معين من القرار فيحدد مداه على مقتضى ما يستهدفه حكم الإلغاء كإن يحكم بإلغاء قرار بالترقية فيما تضمنه من تخطي للمدعي في الترقية^(٣)

ويحوز حكم الإلغاء بنوعية حجة مطلقة أي أنه حجة على الكافة وليس فقط بالنسبة لأطراف الدعوى وهو ما نصت عليه المادة (٥٢) من قانون مجلس الدولة بقولها " تسري في شأن جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة "

وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بقولها " إن حجية الأحكام الصادرة بالإلغاء وهي حجة كنتيجة طبيعية لأحكام القضاء الإداري في دعوى هي في حقيقتها اختصاص له في ذاته فإذا صدر الحكم بالإلغاء كلياً أو جزئياً فإنه يكون حجة على الكافة وعلة ذلك أن الخصومة الحقيقية في الطعن بالإلغاء تنصب

(١) حكم القضاء الإداري الصادر بجلسته ١٩٥٢/١١/٢٩ مجموعة أحكام لجنة ثلثة ص-١٢٧

(٢) د. عبد الفتاح حسن " القضاء الإداري " المرجع السابق ص-٣٨٢

(٣) د. عبد الفتاح حسن " القضاء الإداري " المرجع السابق ص-٣٨٥

على القرار الإداري ذاته وتستند على أوجه علمة حددها القانون ، وهي عدم الاختصاص ولعيب في الشكل ومخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتكليفها أو إساءة استعمال السلطة وكل وجه منها له من العموم في حالة قبول الطعن ما يجعل القرار المطعون فيه باطلاً لا بالنسبة للطاعن وحده بل بالنسبة للكافة فهو بطلان مطلق (١)

• أثر الحكم بالإلغاء

لحكم الإلغاء أثر رجعي بمعنى أنه يترتب عليه اعتبار القرار المحكوم بإلغائه كأن لم يكن ومن ثم تلتزم الإدارة بتخاذ جميع الإجراءات التي تكفل إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل صدور هذا القرار وكذلك بالامتناع عن اتخاذ أي إجراء يمكن اعتباره تنفيذاً للقرار المذكور (٢)

ثالثاً: تنفيذ الحكم بالإلغاء

بينما فيما سبق أن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء لا يخرج عن أحد أمرين الأول رفض الدعوى ، والثاني في إلغاء القرار المطعون فيه ولكل منهما طريقة تخصه في التنفيذ على الوجه التالي :-

١- بالنسبة للحكم برفض الدعوى :- يفرق الفقه بين ما إذا كان هناك حكم صدر في الشق العاجل وما هو مضمونه أو بمعنى آخر هل قضت المحكمة في الشق العاجل بوقف التنفيذ أم برفضه؟ في الواقع أن المحكمة تستطيع رغم طلب وقف التنفيذ ألا تقضي فيه لا بالقبول ولا بالرفض وتحيل الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لتحضيرها وإعداد تقرير بالرأي القانوني في شقيها " العاجل وطلب الإلغاء " نعود إلى مضمون الحكم الصادر في الشق العاجل ، فإذا كان متضمناً وقف تنفيذ القرار المطعون فيه فإن الحكم الصادر برفض الدعوى يهدر ذلك الحكم الصادر بوقف التنفيذ ومن ثم تملك الإدارة الاستمرار في تنفيذ قرارها المطعون فيه. وقد يكون الحكم في الشق العاجل متضمناً رفض طلب وقف التنفيذ وهذا يعني إن الإدارة استمرت في تنفيذ قرارها المطعون فيها ومن ثم فإن الحكم الصادر

(١) حكم الإدارة العليا الصادر بجلسة ٢٦ / ١١ / ١٩٦٠ مجموعة أحكام اللجنة السادسة ص ٢٠١

(٢) د. محمود محمد حافظ " قضاء الإداري " لمرجع السابق ص ٦٩٢

برفض الدعوى تحصيل حاصل لا فائدة عملية من ورائه لأن الإدارة لم تضر في شيء منذ صدور قرارها.

ومن ثم يتعين على الإدارة تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء وهي في سبيل ذلك تقوم بالآتي:-(^١)

١- إصدار القرار للالتزم لسحب القرار الملغى.

٢- أن تسحب كذلك كافة القرارات الأخرى التي تكون قد استندت على القرار الملغى.

٣- إن تصدر الإدارة كافة القرارات التي تضمن إعادة بناء المراكز القانونية برفض أن القرار الملغى لم يصدر أصلاً.

ومن ثم يرتب لفقّه على امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء للنتائج التالية:-(^٢)

١- يعتبر امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم بمثابة قرار برفض التنفيذ وسواء كان قرار الرفض صريحاً أو ضمناً فإنه يجوز الطعن فيه بدوره بالإلغاء .

٢- إذا لجأت الإدارة إلى تنفيذ القرار الذي حكم بإلغائه على الرغم من هذا الحكم اعتبر عليها من أعمال الغصب لأن التنفيذ منصب على معنوم.

٣- للمحكوم له أن يرفع دعوى بطلب تعويض الأضرار التي تلحق عن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء.

٤- وأهم نتيجة هي التي تتضمن توقيع الجزاء الجنائي على من يمتنع عن تنفيذ الحكم بشخصه وليس بصفته بموجب جنحة ترفع بطريق الادعاء المدني المباشر بشرط سابقة الإنذار الموجه إلى ذلك الشخص الممتنع والتنبيه عليه فيه بسرعة التنفيذ خلال ثمانية أيام من تاريخ استلامه الإنذار وذلك عملاً بنص المادة ١٢٣ عقوبات.

(١) د. عبد الفتاح حمن " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ٣٨٦

(٢) د. محمود محمد حفظ " قضاء الإداري " المرجع السابق ص ١٩٣

الاستثناء من تنفيذ حكم الإلغاء:-

يتضح مما سبق أن القاعدة الأساسية هي أن الإدارة ملزمة بتنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء ومقتضى ذلك أن تعيد الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار ومن ثم لا يجوز للإدارة التعلل بأن هناك صعوبات مالية تحول دون التنفيذ.

إلا أن هذه القاعدة يرد عليها استثناءات أوردها المحكمة الإدارية العليا بقولها "لئن كان الأصل أنه لا يجوز للقرار الإداري أن يعطل تنفيذ حكم قضائي وإلا كان مخالفاً للقانون إلا أنه إذا كان يترتب على تنفيذه فوراً إخلال خطير بالصالح العام يتعذر تدريكه كحدوث فتنة أو تعطيل سير مرفق عام فيرجح عنئذ الصالح العام ويقدم على الصالح الخاص ولكن بمراعاة أن تقدر الضرورة بقدرها وأن يعوض صاحب الشأن إذا كان لذلك محل^(١)

لذلك يشترط لكي تمتنع الإدارة عن عدم تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء الآتي:-

- ١- أن يكون من شأن تنفيذ الحكم تعريض الصالح العام لأخطار جسيمة يصعب تداركها أو يؤدي التنفيذ إلى عرقلة سير المرفق العام بانتظام وإطراد.
- ٢- أن يعوض الأضرار من صدر الحكم لصالحه.

بهذا نكون قد انتهينا من الفصل الثاني من الباب الثالث.

(١) حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٥٩/١/١٠ - مجموعة أحكام السنة الرابعة ص ٥٣٢

الباب الرابع
طرق الطعن في الأحكام الإدارية
وصيغ الدعاوى

تمهيد:-

لشرنا فيما سبق إلى أن أحكام محكم مجلس الدولة تنقسم إلى نوعين :-
الأول منها: تصدره المحكم الإدارية ويطعن فيها أمام محكمة القضاء الإداري بهيئة استئنافية .

أما النوع الثاني: فتصدره محكمة القضاء الإداري بدوائرها المختلفة ويطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا.

وإذا كانت محكم مجلس الدولة ولجنة النفاذ رغم الطعن فيها مما يجعل البعض يلجأ إلى إشكالات التنفيذ أمام القضاء المدني لعرقلة التنفيذ بهدف اكتساب الوقت حتى الفصل في الطعن المقام أمام المحكمة المختصة رغم أن هناك إشكالات في التنفيذ تنظرها وتختص بها محكم مجلس الدولة .

لذلك رأينا تقسيم هذا الباب إلى فصلين :-

نتناول في **الفصل الأول** منهما الطعون الاستئنافية وطعون المحكمة الإدارية العليا ونتناول في **الفصل الثاني** لالتماس إعادة النظر وإشكالات التنفيذ ونماذج لصيغ بعض الدعاوى الإدارية .

الفصل الأول
الطعون الاستئنافية
وطعون المحكمة الإدارية العليا

المبحث الأول الطعون الاستئنافية

نصت المادة (١٣) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الخاص بمجلس الدولة على أن تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في المسائل المنصوص عليها في المادة (١٠) عدا ما تختص به المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية كما تختص بالفصل في الطعون التي ترفع إليها عن الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية ويكون الطعن من ذوي الشأن أو من رئيس هيئة مفوضي الدولة وذلك خلال سنتين يوما من تاريخ صدور الحكم.

يتضح من هذا النص تنظيم الطعون الاستئنافية لذلك وجب التعرض للأحكام التي يجوز الطعن فيها ومن هم أصحاب المصلحة والصفة في الطعن وميعاد رفعه وسلطة محكمة القضاء الإداري تجاهه وما هي البيانات التي يتعين أن تتضمنها صحيفة الاستئناف وذلك على النحو التالي:-

٢٠٢ الأحكام التي يجوز الطعن فيها بالاستئناف :-

لم يبين نص المادة (١٣) من قانون مجلس الدولة - سالف الذكر - بيان الأحكام التي يجوز الطعن فيها أمام محكمة القضاء الإداري بهيئة استئنافية - ومن ثم كان الرد في ذلك بالنسبة للمنازعات الإدارية إلى قانون المرافعات المدنية والتجارية، مع الأخذ في الاعتبار بأن المادة (١٥) من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ الخاص بمجلس الدولة كانت تسند للمحكمة الإدارية العليا الفصل في الطعون المقامة أمامها طعنا في أحكام محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية وكذا المحاكم التأديبية وبينت هذه المادة حالات الطعن والتي تنطبق على حالات الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا والمنصوص عليها في المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة الحالي.

وإذا كانت المادة (٢٢٩) مرافعات تشير إلى الأحكام التي يطعن فيها بالاستئناف وهي الحكم المنهي للخصومة وكذلك جميع الأحكام التي سبق صدورها في القضية خلسة وإن المادة ٢٣٢ من قانون المرافعات قد نصت الأثر النقل للاستئناف، إلا أن الأمر مختلف بالنسبة للاستئناف الذي تنظره محكمة القضاء

الإداري إذ أن هذه المحكمة تنظر من تلقاء نفسها للحكم المستأنف أما باقي الأحكام فلا بد من الإشارة إليها بعريضة الاستئناف أو بمنكرة المرافعة لكي تتولى نظرها والفصل فيها^(١)

ومن ثم فإن الأحكام التي يجوز الطعن فيها بطريقة الاستئناف هي الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية في كل موضوع الحكم سواء لنصب على طلب الإلغاء أو طلب التعويض وفي كل مقداره وبشرط أن يكون الحكم منها للخصومة لذلك لا يجوز الطعن في حكم المحكمة الإدارية باختصاصها ولا في نظر الدعوى^(٢)

ب- أصحاب الصفة والمصلحة في الطعن:-

إن القاعدة المستقرة بالنسبة للقضاء العادي والإداري في شأن الطعن في الأحكام هو وجوب أن يكون الطعن مقماً من المحكوم عليه ومن ثم فلا يقبل الطعن فمن لم يقضي الحكم المطعون فيه ضده بشئ وهو ما تضمنته المادة (٢١١) مرافعات لقولها "لا يجوز الطعن في الأحكام إلا من المحكوم عليه"

ومن ثم فإن المحكوم عليه يكون ذو صفة في الطعن لأنه وسيلته الوحيدة لتصحيح الخطأ الواقع في الحكم وللتخلص من آثاره على أنه لا تلازم بين الصفة في الطعن والصفة في الدعوى، فقد تكون الجهة المحكوم عليها فائدة للصفة في التقاضي أصلاً في الدعوى ولا أهلية لها لحكم تمت عنها بالشخصية الاعتبارية أو لم تكن الجهة صاحبة الصفة في التقاضي قد اختصت في الدعوى ولم يصحح شكل الدعوى بإدخالها فيها ومن ثم لم يكن طرفاً في الخصومة أو محكومة عليها في الدعوى إلا أنه يمكن لهذه الجهة بحكم الضرورة الطعن في الحكم الذي يمسها وذلك حتى لا يستغل باب الطعن بالنسبة لحكم معيب كما أنه يقصد بالمصلحة في الطعن أن يكون لمن حكم ضده بشئ مصلحة في الطعن ، كما يكون للشخص هذا الحق متى مس الحكم المطعون فيه مصلحة له قانونية أو مالية حتى ولو يكن قد علم بالدعوى أو تدخل فيها .

نخلص من ذلك إلى أن المسألة لا تخرج عن أمرين :- الأمر الأول : هو وجوب أن يكون الطعن مقماً من الشخص المحكوم عليه بشئ في الدعوى .

(١) د. أحمد محمود حمه - الطعن الاستئنافي - منشأة دار المعارف - الإسكندرية ص ٨٦ وما بعدها

(٢) حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٨٢/١٢/٧ الطعن رقم ٨٥٢ لسنة ٢٥ ق ع ١١

الأمر الثاني :- هو إنه يحق لك من من الحكم له مصلحة قانونية أو مادية
و لو لم يكن قد مثل في الدعوى أن يطعن في الحكم .

إذا كان ما سبق ينطبق علي ذوى الشأن فإن المادة (١٣) تعطي لرئيس هيئة
مفوضي الدولة ذلك الحق .

- كما يجب توجيه الطعن لذوى الصفة :- من المسائل التي طبقت فيها
المحكمة الإدارية العليا قواعد قانون المرافعات المدنية و التجارية ، مسألة ضرورة
توجيه الطعن إلى أصحاب الصفة فيه في الميعاد الذي حدده القانون المذكور ، إذ
نصت المادة (٢١٧) مرافعات على أنه " إذا توفي المحكوم له أثناء ميعاد الطعن
جاز لخصمه رفع الطعن وإعلانه إلى ورثته دون ذكر أسمائهم وصفاتهم وذلك في
آخر موطن كان لمورثهم، ومتى رفع الطعن وأعلن على الوجه المتقدم وجبت إعادة
إعلانه لجميع الورثة بأسمائهم وصفاتهم لأشخاصهم أو في موطن كل منهم قبل
الجلسة المحددة لنظر الطعن أو في الميعاد الذي تحدده المحكمة لذلك " .

لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه متى ثبت أن المطعون عليه قد توفي
قبل التقرير بالطعن المودع قلم كتاب المحكمة فإن الطعن يكون قد وضع باطلا
ويتعين للقضاء بعدم قبوله شكلا ، لأنه يتعين على من يريد توجيه طعن توجيهها
صحيحا أن يراقب ما يطرأ على خصومه من وفاة وتغير في الصفة قبل اختصامه،
كما يوجه تقرير الطعن إلى من يصح لاختصامه قانونا لأن تحديد شخص المختصم
هو من البيانات الجوهرية التي يترتب على إغفالها بطلان الطعن^(١)

ج- ميعاد الاستئناف:-

تضمنت المادة ١٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة بيان
ميعاد الطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية بأنه ستون يوما من تاريخ
صدور الحكم حيث جاء نص الفقرة الأخيرة منها متضمنة " .ويكون الطعن من
ذوي الشأن أو من رئيس هيئة مفوضي الدولة وذلك خلال ستين يوما من تاريخ
صدور الحكم" .

(١) حكم الإدارية العليا الصادر بحسبة ١٩٨١/١٢/١٦ في الطعن رقم ٣٠٦ لسنة ٢١ ق عليا أشار إليه

د. أحمد محمود جمعه في مرجعه السابق ص ٧٤ وما بعدها

لذلك استقر الرأي على أن ميعاد الطعن في الأحكام سواء أمام الإدارية العليا أو القضاء الإداري ذات الطبيعة المقررة لميعاد رفع الدعوى ابتداء من حيث أنه يقبل كل ما يقبله ميعاد رفع الدعوى من وقف أو انقطاع قلة القوة القاهرة من شأنها أن توقف ميعاد الطعن إذ من آثارها حتى تزول أن يستحيل على ذوي الشأن اتخاذ الإجراءات اللازمة لإقامته، ولقد حددت المادة (٢١٦) من قانون المرافعات المدنية والتجارية الأموال التي يقف فيها ميعاد الطعن إذ نصت على " يقف ميعاد الطعن بموت للمحكوم عليه أو بفقد أهليته للتقاضي أو يزول صفة من كان يباشر الخصومة عنه ولا يزول الوقف إلا بعد إعلان الحكم إلى من يقوم مقام الخصم الذي تسوفي أو فقد أهليته للتقاضي أو زالت صفة و انتضاء المواعيد التي يحددها قانون بلد المتوفى لاتخاذ صفة الورث"

ومن ثم فإن أسباب انقطاع الخصومة في الدعوى هي ذات أسباب وقف ميعاد الطعن وهي حالة " فقد أهلية الخصومة أو زوال الصفة " ، وبضيف الفقه (١) إلى وقف ميعاد الطعن كثر للقوة القاهرة ومرد ذلك إلى أصل عام هو عدم سريان المواعيد في حق من يستحيل عليه اتخاذ الإجراءات للمحافظة على حقه، وذلك قياساً على ما تضمنته المادة (٣٨٧) من القانون المدني بقولها " لا يسري التقادم كلما وجد مانع يتعذر معه على الدائن أن يطالب بحقه "

كيفية حساب ميعاد الطعن :-

يسري ميعاد المئين يوما المنصوص عليها في المادة (١٣) اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ صدور الحكم ومن ثم لا يدخل في حساب هذه المدة يوم صدور الحكم المطعون فيه بالاستئناف وينقضي الميعاد بانقضاء اليوم الأخير وذلك إعمالاً لنص المادة (١٥) من قانون المرافعات المدنية والتجارية بقولها " إذا عين القانون للحضور أو لحصول الإجراء ميعاداً مقراً بالأيام أو بالشهور أو بالسنين فلا يحسب منه يوم الإعلان أو حدوث الأمر المعبر في نظر القانون مجرباً للميعاد وينقضي الميعاد بانقضاء اليوم الأخير منه....."

وإذا صلبف وكان آخر يوم من أيام الميعاد عطلة رسمية امتد الميعاد إلى أول يوم عمل بعد هذه العطلة وهو ما تضمنته المادة (١٨) من قانون المرافعات

(١) د. أحمد محمود جمعة " الطعون الاستئنافية " المرجع السابق ص ٧٩

المدنية والتجارية بقولها " وإذا صلاخ آخر ميعاد عطلة رسمية امتد إلى أول يوم عمل بعدها.

كما يمتد ميعاد الطعن بمقدار المسافة إعمالاً لنص المادة (١٦) مراقعات التي تنص على أنه " وإذا كان الميعاد معيناً في القانون للحضور أو لمباشرة إجراء فيه زيد عليه يوم لكل مسافة مقدارها خمسون كيلومتر بين المكان الذي يجب الانتقال منه والمكان الذي يجب الانتقال إليه وما يزيد من الكسور عن ثلاثين كيلومتر يزداد له يوم على الميعاد ولا يجوز أن يجاوز ميعاد المسافة أربعة أيام " ويكون ميعاد المسافة خمسة عشر يوماً بالنسبة لمن يقع موطنه في مناطق الحدود .

كما يمتد ميعاد المسافة إلى ستين يوماً لمن يكون موطنه في الخارج وذلك إعمالاً لنص المادة (١٧) من قانون المرافعات المدنية والتجارية والتي تنص على أنه " ميعاد المسافة لمن يكون موطنه في الخارج ستون يوماً "

نخلص من ذلك إلى وجوب مراعاة ميعاد الطعن في الأحكام والمحاكم الإدارية ويتربى على رفع الاستئناف بعد الميعاد الحكم بعدم قبوله شكلاً.

وفي النهاية تجدر الإشارة إلى أن ميعاد الطعن يظل مفتوحاً بالنسبة لصاحب المصلحة الذي لم يمثل في الدعوى أو لم يعلم بالحكم الصادر فيها حتى يتوافر علمه اليقيني الذي ثبت بإعلانه بالحكم في موطنه ومع شخصه وفي هذه الحالة يبدأ حساب ميعاد الطعن منذ ذلك الإعلان إعمالاً لنص المادة (٢١٣) من قانون المرافعات المدنية والتجارية التي تقول " يبدأ ميعاد الطعن في الحكم من تاريخ صدوره ما لم ينص القانون على غير ذلك، ويبدأ هذا الميعاد من تاريخ إعلان الحكم إلى المحكوم عليه في الأحوال التي يكون فيها قد تخلف عن الحضور في جميع الجلسات المحددة لنظر الدعوى ولم يقدم مذكرة ببقائه، وكذلك إذا تخلف المحكوم عليه عن الحضور و عن تقديم مذكرة في جميع الجلسات التالية لتعجيل الدعوى بعد وقف السير فيها لأي سبب من أسباب، كما يبدأ الميعاد من تاريخ إعلان الحكم إذا حدث سبب من أسباب انقطاع الخصومة وصدر الحكم دون اختصار من يقوم مقام الخصم الذي توفي أو فقد أهليته أو زالت صفته....."

د- نطق الطعن:-

لا تملك محكمة القضاء الإداري بهيئة استئنافية الفصل في أية طلبات جديدة لم يسبق عرضها على المحكمة الإدارية للفصل فيها ، كما لا تملك أيضا أن تنصل في طلبات لم تقضي فيها المحكمة الإدارية في حكمها المطعون فيه أملكها وذلك باعتبار أن للطعن أمام محكمة القضاء الإداري بهيئة استئنافية في الأحكام التي تصدرها المحاكم الإدارية ، إنما ينقل الدعوى بحالتها التي كانت عليها قبل صدور الحكم المطعون فيه بالنسبة لما رفع عنه الطعن فقط، ومن ثم فلا تقبل الطلبات الجديدة في مرحلة الطعن ، ولذلك فإن الطلب الاحتياطي الذي يديه الطاعن في مرحلة الطعن يعتبر طلبا جديدا متى كان لم يسبق طرحه على المحكمة الإدارية المطعون في حكمها ومن ثم يكون غير مقبول وتحكم محكمة الطعن بعدم قبوله من تلقاء نفسها.

إلا أن ما سبق لا ينطبق على أسباب الطعن التي تضمنها تقرير الطعن حيث يجوز إيداع أسباب جديدة غير الواردة بتقرير الطعن ولا يترتب حتما بطلان الطعن ، فالأمر جوازي لمحكمة الطعن في هذه الحالة ومن ثم لا يبطل الطعن إذا استند إلى أسباب موضوعية غير صحيحة ما دامت صحيفة الطعن قد تضمنت جميع البيانات العلة والخلاصة للمتطلبه قانونا^(١).

هـ- أسباب الطعن:-

في الواقع أن المشرع لم يخص الطعون الاستئنافية أمام محكمة القضاء الإداري بنصوص خاصة تبين أوجه الطعن في أحكام الحكم الإدارية، وبما أن المحكمة الإدارية العليا كانت قبل صدور قانون مجلس الدولة الحالي تتولى نظر الطعون في أحكام المحاكم الإدارية والفصل فيها لذلك فإن أوجه الطعن الاستئنائي يمكن القول بأنها ذات أوجه الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا والتي تضمنتها المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة الحالي وهي:-

١- إذا كان للحكم المطعون فيه مبنيا على مخالفة للقانون أو الخطأ في تأويله.

٢- إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم .

(١) د. أحمد محمود جمعه " الطعون الاستئنافية " المرجع السابق ص ٨٥

٣- إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع أم لم يدفع به .

ونسعود إلى دراسة هذه الأسباب بشئ من التفصيل عند التعرض لأوجه الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا حرصا على عدم التكرار .

و- أثر الطعن بالاستئناف:-

نصت الفقرة الثانية من المادة رقم (٥٠) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة على ما يلي " كما لا يترتب على الطعن أمام محكمة القضاء الإداري في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية وقف تنفيذها إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك "

ومؤدى هذا النص أنه إذا طعن في الحكم الصادر من المحاكم الإدارية فإنه لا يترتب على ذلك وقف تنفيذ الحكم المطعون إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك.

وقد أفصحت المذكرة الإيضاحية عن العلة في ذلك بقولها " اعتصام الإدارة خلف الطعن لاستمرار تنفيذ أعمالها المخالفة للقانون قد يترتب عليه أن تفقد هذه الرقابة القضائية قيمتها إذا حققت الإدارة خلال فترة نظر الطعن كل ما تبغيه من تصرفاتها غير المشروعة لهذا نص المشرع على أنه لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا أو أمام محكمة القضاء الإداري وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا أو محكمة القضاء الإداري المطعون أمامها في أحكام المحكمة الإدارية بغير ذلك (١)

الحكم في الطعون الاستئنافية :-

لا يخرج دور محكمة القضاء الإداري بهيئة استئنافية عند نظر الطعون المقامة أمامها عن أحد أمور ثلاثة .

الأمر الأول: تأييد الحكم المستأنف (٢) قد تجد المحكمة أن الحكم المطعون فيه لم يشوبه أوجه القصور التي تستوجب الطعن فيه والواردة بالمادة (٢٣) من قانون

(١) د. فؤاد أحمد عامر " طرق الطعن في أحكام مجلس الدولة " طبعة ١٩٩٠ ص-١٣

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري بهيئة استئنافية الصادر بحسبة ١٩٧١/١١/١٥ في الطعن رقم ٨٤٣

لسنة ١ ق ح مجموعة المدائى للقانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري للدوائر الاستئنافية لسنة

ثلاثة مدأ رقم ٥ ص-٣٦

مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ٧٢ ملغاة الذكر ، وأن ذلك الحكم جاء متفقا مع صحيح القانون والواقع مما تقضي معه المحكمة برفض الطعن وتأييد الحكم المطعون فيه .

الأمر الثاني : إلغاء الحكم المستأنف :- (١) متى ثبت للمحكمة أن هناك عوار شاب الحكم المطعون فيه قضت بقبول الاستئناف شكلا لإقلمته فسي الميعاد وفي الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه للأسباب التي تنضج لها وتتولد لها حيثيات حكمها .

الأمر الثالث والأخير : تعديل الحكم المستأنف (٢) قد لا يؤدي العيب الذي لحق بالحكم المطعون فيه أن يصل به إلى درجة إلغائه كلية وإنما يحتاج إلى تعديل ليتفق وصحيح القانون ، في هذه الحالة تمك المحكمة تعديل الحكم المطعون فيه .

الحكم ببطالان الاستئناف أمر جوازى :- (٣)

إذا كان قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ قد جاء خلوا من نص مماثل للمادة (٤٤) المتعلقة بالإجراءات أمام المحكمة الإدارية العليا بالنسبة للطعون الاستئنافية أمام محكمة القضاء الإداري في شأن البيانات التي يجب أن تشملها صحيفة الاستئناف وميعاده إذ بين المشرع في المادة (٤٤) البيانات التي يجب أن يشتمل عليها تقرير الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا فيما نصت عليه بأن " ميعاد رفع الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا ستون يوما من تاريخ صدور الحكم المطعون فيه ، ويقدم الطعن من ذوي الشأن بتقرير يودع قلم مكتب المحكمة موقع من محام من المقبولين أمامها ويجب أن يشتمل التقرير علاوة على البيانات العالمة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفتهم وموطن كل منهم على بيان الحكم المطعون فيه وتاريخه وبيان الأسباب التي بني عليها الطعن وطلبات الطاعن فإذا لم يحصل الطعن على هذا الوجه جاز الحكم ببطالانه فإذا كان المشرع في قانون مجلس الدولة قد جاء خلوا من النص على البيانات الواجب أن تشتمل عليها صحيفة الاستئناف أمام محكمة

(١) حكم القضاء الإداري بهيئة استئنافية الصادر بجملة ١٩٧١/١٠/٢٧ في طعن رقم ٨٧٤ لسنة ١٠ ق . من السنة الثالثة ص ٢

(٢) حكم القضاء الإداري الصادر بجملة ١٩٧١/١١/١٠ بهيئة استئنافية في طعن رقم ٨٦٤ لسنة ١٠ ق . من لمجموعة السنة الثالثة لمبدأ رقم ٢ ص ١٢

(٣) د . أحمد محمود جمعة " الطعون الاستئنافية " المرجع السابق ص ٧٠ وما بعدها

للقضاء الإداري في أحكام المحاكم الإدارية، فإنه لا غشاضة من تطبيق نص المادة (٤٤) سالفه الذكر المتعلقة بالطعن أمام المحكمة الإدارية العليا على الطعون الاستئنافية أمام محكمة القضاء الإداري.

وإذا كانت المادة ٢٣ مرقعت ترتب على نقض بياذات صحيفة الاستئناف المدني البطلان الوجوبي ، فإن الأثر يختلف بالنسبة للمادة (٤٤) من قانون مجلس الدولة التي جعلت البطلان في هذه الحالة أمرا جواريا للمحكمة متى استكمل الطاعن البيانات اللازمة أو الأسباب التي بني عليها طعنه.

المبحث الثاني

الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا

تحتل المحكمة الإدارية العليا قمة القسم القضائي في مجلس الدولة ، ولهذا فإنه لا يجوز أن ترفع أمامها دعوى مبتدأة وإنما يطعن أمامها في الأحكام الصادرة من محكم القسم القضائي^(١)

ولدراسة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا فإننا نتناول ميعاد الطعن والأحكام التي يجوز الطعن فيها وأوجه الطعن ونحيل بشأن أصحاب الصفة في الطعن وسلطة المحكمة الإدارية الطعن تجاه الطعن وطبيعة أحكامها وما يجب أن يتضمنه تقرير الطعن إلى ما سبق تناوله عن دراسة القسم القضائي لمجلس الدولة .

أ- ميعاد الطعن

نصت المادة (٤٤) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا بقولها " ميعاد رفع الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا هو ستون يوما من تاريخ صدور الحكم المطعون فيه... "

يتضح من ذلك أن ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا هو ستون يوما من تاريخ صدور الحكم إلا أنه إحصالا لنص المادة (١٥) من قانون المرقعات المدنية لتجارية لا يحسب يوم صدور الحكم المطعون فيه ضمن ميعاد الطعن ومن ثم إذا صلاخ آخر يوم من الميعاد المنصوص عليه عطلة رسمية امتد للميعاد إلى

(١) د. عبد الغني بسيوني " القضاء الإداري " قمرج السابق ص ٢٨٢

أول يوم عمل بعد هذه العطلة وهو ما أكتننه المادة (١٨) من قانون المرافعات المدنية والتجارية على النحو السابق ذكره.

كما يضاف إلى هذا الميعاد ما يتعلق بالمسافة وفقا لنص المادة (١٦) مرافعات وكذلك امتداد ميعاد الطعن بالنسبة لمن يكون موطنه خارج للقطر المصري إعمالا لنص المادة (١٧) مرافعات .

وتجدر الإشارة إلى أنه ينطبق على ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا للقواعد المقررة من قانون المرافعات المدنية والتجارية من حيث الانقطاع والوقوف والتي سبق للعرض لها عند دراسة الطعون الاستئنافية والتي أكتننها العديد من الأحكام الإدارية العليا^(١)

ب- الأحكام التي يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا:

أوردت المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة الحالي بيان الأحكام التي يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا وذلك بقولها " يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية أما الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الإدارية فلا يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا إلا من رئيس هيئة مفوضي الدولة "

يتضح من ذلك أن الأحكام التي يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا هي :-

١- الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري.

٢- الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية .

(١) حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٧٤/١/١٩ في الطعن رقم ٢٦٨ لسنة ١٥ ق عليا مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر علما ص ١٢٨٥ حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٦٦/١٢/٢٤ في الطعن رقم ٨٦٨ لسنة ٦ ق عليا - مجموعة السنة لثانية عشر ص ٤٤١ ، وحكم الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٦٧/١٢/٣١ في الطعن رقم ٦٧٧ لسنة ٧ ق عليا - مجموعة السنة لثالثة عشر - المبدأ رقم ٣٦ ص ٦٤ ، حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٦٨ لسنة

٣- الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري في الطعون في أحكام المحاكم الإدارية .

ولا يعد اختصاص المحكمة الإدارية العليا قاصرا على تلك الحالات الثلاث السابقة وإنما هناك حالات أخرى تختص بنظرها وتتمثل في الآتي:-

الحالة الأولى:- الفصل في الطلبات التي يقدمها رجال مجلس الدولة والمتعلقة بشؤونهم الوظيفية وذلك إعمالا لنص المادة (١٠٤) من قانون مجلس الدولة

الحالة الثانية:- الطعون في قرارات مجلس التكميل :- قضت المحكمة الإدارية العليا " بأن قرارات مجلس التكميل هي في حقيقتها قرارات قضائية تشبه ما تكون بالأحكام وقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن يسري عليها ما يسري على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية فلا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا عملا بنص المادة ٣٢ من قانون النيابة الإدارية (١٥)

الحالة الثالثة :- قرارات اللجان القضائية للإصلاح الزراعي بشأن الفصل في المنازعات الناشئة عن تطبيق أحكام قانون تحديد الملكية الزراعية.

الحالة الرابعة :- الطعون في قرار لجنة شؤون الأحزاب السياسية بالاعتراض على تأسيس الحزب.

ج- أسباب الطعن :-

تختلف أسباب الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا بصحب الأحكام المطعون فيها فبالنسبة للأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري - كإلزام درجة- والمحكم التأديبية فإن لوجه الطعن فيها أوردتها المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة في فقرتها الثانية وهي:-

١- إذا كان الحكم المطعون فيه مبنيا على مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله :-

(١) حكم الإداري العليا الصادر بجلسة ١٩٦٧/١٢/١٦ في الطعن رقم ١٢٢٧ لسنة ق . عليا - مجموعة

السنة الثالثة عشر - قاعدة رقم ٣٦ ص-٢٢٢

من المسلم به أن كل قاعدة قانونية تتكون من عنصرين ، العنصر الأول هو مفترض القاعدة القانونية أي مجموع الوقائع التي تصورها المشرع وصاغها في قالب نموذجي مجرد لترتيب العنصر الثاني وهو الأثر القانوني أو الحكم القانوني الذي يقرره على توفر المفترض القانوني ، وغاية الأمر أن قلضي الموضوع يجري المطابقة بين وقائع النزاع المطروحة عليه وبين مفترض القاعدة القانونية ويقصد بذلك تكييف وقائع النزاع أو إعطائها الوصف القانوني حتى يمكن تطبيق القاعدة القانونية الملائمة عليها ، لذلك فإن المقصود بعيب مخالفة القانون هو المغايرة بين الواقع والقانون ^(١)

أي التطبيق الخاطئ للقاعدة القانونية على وقائع النزاع ، ونفس الأمر بالنسبة للخطأ في تطبيق القانون أي أن قلضي الموضوع يطبق قاعدة قانونية معينة على وقائع لا تنظم أو تعالج بتلك القاعدة ويقصد بالخطأ في توكيل القانون إعطاء النص معنى غير معناه الحقيقي الذي قصده المشرع.

ومن أمثلة ذلك أن يحكم بما لم يطلبه الخصوم أو بكثر مما طلبوه.

٢- إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم :-

أ- بطلان الحكم :-

يجب لسلام الحكم أن يقوم على أسباب تستقيم معه مثل استعراض وقائع النزاع وطلبات المدعي المبينة بصحيفة دعواه والإشارة إلى ما عتبت به الجهة الإدارية على الدعوى ، وبيان النصوص القانونية المتعلقة بالنزاع المطروح على المحكمة .

ولا يتطلب ذلك أن تقوم المحكمة ببيان حجج الخصوم في جميع مناحي أقوالهم وتبنيهاا الوحدة تلو الأخرى وإنما يكفي أن تورد المحكمة الأدلة الواقعية والحجج القانونية التي استند إليها الخصوم ^(٢)

(١) د. أحمد محمود جمعة " القانون الاستثنائي " المرجع السابق ص ١٠ وما بعدها

(٢) د. أحمد محمود جمعة " القانون الاستثنائي " المرجع السابق ص ١٢ وما بعدها

ومن ثم فإن الأثر المترتب على خلو الحكم من أسبابه هو البطلان وذلك إصلاً لنص المادة (١٧٦) من قانون المرافعات المدنية والتجارية والتي تنص على " يجب أن تشمل الأحكام على الأسباب التي بنيت عليها وإلا كانت باطلة "

كما قضت المادة (١٧٨) مرافعات المعنلة بالقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٧٣ بأن للقصور في أسباب الحكم الواقعية والنقص أو الخطأ للجسيم في أسماء الخصوم ، كذا عدم بيان أسماء القضاة الذين أصدروا الحكم يترتب عليه بطلان الحكم "

ب- بطلان الإجراءات :-

يبطل الحكم متى استند إلى دليل باطل ، طالما لم تكف الأدلة الأخرى التي ساقها الحكم لحمل منطوقه.

لذلك فإنه يتعين لصحة إجراءات التقاضي أن يتمكن الخصوم من إيداع دفاعهم في الدعوى وأن يتم ذلك إلا بإعلان الخصوم بالجلسة التي ستنظر بها الدعوى حتى يتمكنوا من الحضور لشخصهم أو بوكيل عنهم للإدلاء بما لديهم من إيضاحات وتقديم ما لديهم من أوراق ومتابعة سير الإجراءات ومن ثم فإن إعلان الخصوم بعد إجراء جوهرياً يترتب على عدم استيفائه وقوع عيب شكلي في الإجراءات يؤثر على الحكم ويترتب عليه بطلانه^(١)

٣- إذا صدر حكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع به:-

يؤثر العديد من الدفوع أثناء نظر الدعوى مثل الدفع بعدم الاختصاص والدفع بعدم قبول الدعوى شكلاً لرفعها بعد الميعاد أو بأن القرار الإداري المطعون فيه غير نهائي ، فإن حكم المحكمة بالنسبة لهذه الدفوع يرقى إلى مرتبة الأحكام القطعية التي تحوز حجية أملها عند نظر موضوع الدعوى والتي يتعين عليها عدم العدول عنها وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بقولها " متى قضت محكمة القضاء الإداري برفض طلب وقف للتنفيذ ، فإن الحكم الصادر في هذا الشأن يعتبر حكماً قطعياً له مقومات الأحكام وخصائصها ويحوز حجية الأمر المقضي به بالنسبة إلى

(١) د. أحمد محمود جمعة " الطعون الاستئنافية " المرجع السابق ص ١٢٠ وما بعدها

ما فصلت فيه المحكمة في خصوصية اختصاص المحكمة وقبول الدعوى ، ويعتبر قضاؤها في ذلك نهائيا مقيداً عند نظر طلب الإلغاء، فإن قضت المحكمة عند نظر الشق الموضوعي من الدعوى بعدم اختصاصها فإن حكماً على هذا الوجه يكون معنيا لمخالفته لحكم سابق حاز قوة الأمر المقضي فيه^(١)

أما بالنسبة للأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري بهينة استئنافية فقد قصرت للفترة الأخيرة من المادة (٢٣) أصحاب الطعن في أحكام محكمة القضاء الإداري كدرجة ثانية على رئيس هيئة مفوضي الدولة فقط وذلك في حالتين :-

الحالة الأولى:- إذا كان حكم القضاء الإداري يخالف ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا .

الحالة الثانية :- إذا كان الفصل في الحكم يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق لهذه المحكمة تقريره .

طعن الخارج عن الخصومة :-

كانت المحكمة الإدارية العليا تجيز طعن الخارج عن الخصومة أمامها حتى توافرت الشروط الآتية:-

١- أن يمس الحكم المطعون فيه بطريقة مباشرة أو غي مباشرة حقوق ومصالح ومراكز قانونية مشروعة.

٢- أن يكون الطاعن في مركز لا يسمح له بتوقع الدعوى أو العلم بها حتى يمكنه التدخل في الوقت المناسب.

٣- أن يكون الطاعن قد استغلق عليه السبيل في الطعن في هذا الحكم أمام محكمة أخرى.

٤- أن يقيم الطعن في خلال ستين يوماً من تاريخ علمه باليقيني بالحكم.

إلا أن المحكمة العليا عدلت عن ذلك المسلك في حكم حديث لها نسبياً بقولها " إن للخارج عن هذه الخصومة لا يجوز له الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في

(١) د. أحمد محمود جمعه " الطعن الاستئنافية " المرجع السابق ص ١٢٣ وما بعدها

الحكم الذي تعدى إليه أثره وإنما عليه أن يسلك طريق التماس إعادة النظر أمام ذات المحكمة التي أصدرت الحكم الملتزم إعادة النظر فيه ، وبذلك فإن الطعن للخارج عن الخصومة في الحكم الصادر في المنازعات الإدارية بكافة أنواعها ومنها دعوى الإلغاء وأياً كان الحكم الصادر سواء بالإلغاء أو بغير ذلك ٠٠٠ (١)

ومن ثم لم يعد للخارج عن الخصومة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا مباشرة في الحكم الذي لم يمثل فيه وله لكي يتوقى نفاذ أثر هذا الحكم في حقه إن يلجأ إلى ما يعرف بالتمسك بإعادة النظر .

دعوى البطلان الأصلية :-

برغم أن حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن هو حكم نهائي ومن ثم يتعين عدم الطعن فيه إلا بموجب دعوى بطلان أصلية إعمالاً لمهمة المحكمة الإدارية العليا والواردة بأحد أحكامها المتضمن " أن المحكمة الإدارية العليا فيما نسب لها من اختصاص هي القوامة على إزال حكم القانون وإرساء مبادئه وقواعده ولا معقب عليها في ذلك ، ولا سبيل معه إلى نسبة الخطأ للجسم إليها الذي يهوي بقضائها إلى درك البطلان إلا أن يكون هذا الحكم بيناً غير مستور أو أن هناك غلط فادح بيناً في وضوح عن ذاته ، إذ الأصل فيما تستظهره المحكمة الإدارية العليا من حكم القانون أن يكون هو صحيح الرأي في هذا الحكم بما لا معقب عليها فيه ، وبحسبانها تستوي على القمة في مدارج التنظيم القضائي لمجلس الدولة ، والخطأ في هذه الحالة إن لم يكن بينا كاشفاً بذاته عن أمر مما لا مجال فيه إلى خلاف بين وجهات النظر المعقولة ، لا يستوي ذريعة لاستهزاء دعوى البطلان وإهدار قضاء المحكمة بما تحمل من أمانة القضاء وعظيم رسالته وإرساء للصحيح من المبادئ في تفسير القانون الإداري واستلهم قواعده ٠٠٠٠ (٢)

ومن أسباب دعوى البطلان الأصلية :-

١- عدم رد الحكم المطعون فيه على كافة أسباب الطعن :-

(١) حكم الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٣٨٧ لسنة ٢٩ ق . عليا الصادر بجملة ١٥/٤/١٩٨٧

(٢) حكم الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٥٦٤ لسنة ٣٢ ق. عليا الصادر بجملة ١٦/٣/١٩٩٠ مجموعة

أحكام السنة الخامسة والثلاثون العدد الأول من أكتوبر ١٩٨٩ حتى فبراير ١٩٩٠

بما أنه لم يصدر حتى الآن قانون الإجراءات القضائية أمام مجلس الدولة لذلك تطبيق القواعد الواردة بقانون المرافعات المدنية والتجارية على المسائل التي لم يرد بشأنها نص في القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وحيث أن المادة (٢٥٣) مرافعات استوجبت أن تشمل صحيفة الطعن علاوة على البيانات المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم على بيان الحكم المطعون فيه وتاريخ وبيان الأسباب التي بنى عليها الطعن وطلبات الطاعن ، وإلا فاضي ببطالان الطعن.

ومن ثم يتعين على المحكمة عند نظر الطعن أن تفصل في جميع أسبابه وإلا شاب حكمها ما يرقى إلى مرتبة الاعتدال ويعرضه لدعوى البطلان الأصلية .

٢- بطلان الحكم لخلوه من الأسباب القانونية:-

لا يشترط في الحكم أن يقد تفصيلا الأئلة والمستندات ولكن يجب أن يشار إليهما لكي يطمئن المحكوم ضده أن المحكمة قد اطلعت على مستندات الدعوى ومذكراتها كما يجوز للمحكمة استبعاد ما لا يقل من أسباب الطعن عملا بنص الفقرة الأخيرة من المادة (٢٦٢) مرافعات المعدلة بالقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٧٣

٣- بطلان الحكم لبطلان تشكيل المحكمة :-

يتعين الا يدخل في تشكيل المحكمة التي تنظر الطعن أحد القضاة الذين اسهموا في إصدار الحكم المطعون فيه سواء بإبداء الرأي والحكم في الدعوى في الدرجة السابقة على الطعن لو أقتناء تحضيرها وذلك عملا بنص الفقرة الأخيرة من المادة (٢٦٩) مرافعات والتي قررت " . . . ويجب ألا يكون من بين أعضاء المحكمة التي أحيلت إليها القضية أحد القضاة الذين اشتركوا في إصدار الحكم المطعون فيه .

بهذا نكون قد انتهينا من الفصل الأول من هذا الباب وننتقل الآن لدراسة طرق الطعن غير العادية في الفصل الثاني .

الفصل الثاني
طرق الطعن غير العادية
في الأحكام الإدارية

تناولنا في الفصل السابق طرق الطعن العادية في الأحكام الإدارية ، إلا أن هناك طرق طعن غير عادية تتمثل في التماس إعادة النظر، وبما أن الحكم الصادر في الدعوى الإدارية ولجب النفاذ إصلاً لقانون مجلس الدولة الحالي ، إلا أن البعض يلجأ إلى عرقلة التنفيذ بإجراء إشكال أمام القضاء المدني ، برغم وجود تنظيم لإشكالات التنفيذ يختص بها القضاء الإداري، ولأهمية هذا الموضوع من الناحية العملية رأينا التعرض له بالدراسة في بحث مستقل، ومن ثم قسمنا هذا الفصل إلى مباحث ثلاث خصصنا الأول منها لدراسة التماس إعادة النظر والثاني لإشكالات التنفيذ، أما الثالث فخصمناه للدعوى الإدارية وذلك على النحو التالي:-

المبحث الأول

التماس إعادة النظر

نصت المادة (٥١) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أنه " يجوز الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري والمحاكم التأديبية بطريق التماس إعادة النظر في المواعيد والأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية أو قانون الإجراءات الجنائية حسب الأحوال وذلك بما لا يتعارض مع طبيعة المنازعة المنظورة أمام هذه المحاكم ، ولا يترتب على الطعن وقف تنفيذ الحكم إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك ، وإذا حكم بعدم قبول الطعن أو برفضه ، جاز الحكم على الطاعن بفسخ لا تتجاوز ثلاثين جنيهاً فضلاً عن التعويض إذا كان له وجه ."

يتضح من ذلك أن القواعد التي تحكم الطعن في الأحكام الإدارية عن طريق التماس إعادة النظر هي تلك المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية أو قانون الإجراءات الجنائية .

التماس إعادة النظر في قانون المرافعات:- لدراسة التماس إعادة النظر باعتباره طريق طعن غير عادي فإننا نبين حالات الالتماس وميعاده والمحكمة المختصة بنظره وسلطانها واثـر الطعن وذلك على النحو التالي:-

أ- حالات الاتمس:-

أوردت المادة (٢٤١) مرافعات الأحوال التي يحق للخصوم فيها الطعن في الأحكام النهائية عن طريق التمس إعادة النظر وذلك بقولها " للخصوم أن يتمسوا إعادة النظر في الأحكام الصادرة بصفة نهائية في الأحوال الآتية :

- ١- إذا وقع من الخصم غش كان من شأنه التأثير في الحكم
- ٢- إذا حصل بعد الحكم إقرار بتزوير الأوراق التي بنى عليها أو قضى بتزويرها
- ٣- إذا كان الحكم قد بنى علي شهادة شاهد قضى بعد صدوره بأنها مزورة
- ٤- إذا حصل الملتص بعد صدور الحكم علي أوراق قاطعة في الدعى كان خصمه قد حال دون تقديمها .

- ٥- إذا قضى الحكم بشئ لم يطلبه الخصوم أو بكثير مما طلبوه
 - ٦- إذا كان منطوق الحكم مناقضا بعضه لبعض
 - ٧- إذا صدر للحكم علي شخص طبيعي أو اعتباري لم يكن ممثلا تمثيلا صحيحا في الدعى وذلك فيما عدا حالة النيابة الاتفاقية .
 - ٨- لمن يعتبر الحكم الصادر في الدعى حجة عليه ولم يكن قد ادخل أو تدخل فيها بشرط إثبات من كان يمثل أو توطئة أو إهماله للجسم .
- يتضح من ذلك أنه متى توافرت اى حالة من الحالات الثمانية السابقة فإنه يجوز لصاحب المصلحة الطعن في الحكم رغم نهائيته وذلك بموجب التمس إعادة النظر .

ب- ميعاد الاتمس :-

من المتفق عليه أن ميعاد الاتمس هو أربعون يوما رغم ذلك فإن هذه المدة تختلف حسبها بحسب نوع الحالة التي توافرت من الحالات الثمانية - سلفة الذكر - وذلك على النحو التالي :-

يبدأ حساب هذا الميعاد في الحالات الأربعة الأولى المنصوص عليها في المادة (٢٤١) مرافعات من اليوم الذي ظهر فيه الغش أو الذي قرره الخصم بالتزوير أو حكم بثبوت ذلك أو يوم صدور الحكم على شاهد الزور أو من اليوم الذي ظهرت فيه المستندات والأوراق التي كان الخصم يحتج بها .

في حين يبدأ هذا الميعاد بالنسبة للحالة المنصوص عليها في الفقرة السابقة من المادة (٢٤١) مرافعات من اليوم الذي يعلن فيه الحكم إلى من يمثل المحكوم تمثيلاً صحيحاً على أن يبدأ الميعاد في الحالة الأخيرة من المادة السابقة من اليوم الذي ظهر فيه الغش أو التواطؤ أو الإهمال الجسيم ، وكيفية حساب هذا الميعاد على النحو السابق ذكره، قد أوردته المادة (٢٤٢) مرافعات.

ج- المحكمة المختصة بنظر التماس إعادة النظر :-

تتولى المحكمة التي أصدرت الحكم الفصل في التماس إعادة النظر، وذلك لأن التماس إعادة النظر يرفع بموجب صحيفة توضع قلم كتاب المحكمة وفقاً للقواعد المقررة لإقامة الدعاوى العلانية على أنه متى توافرت الحالتين السابعة والثامنة فيتعين على الملتزم أن يودع خزينة المحكمة مبلغ ٥٠ جنيه على سبيل الكفالة وإلا لن يقبل قلم كتاب المحكمة صحيفة التماس وبشرط أن تشمل صحيفة التماس على بيان المحكمة الملتزم فيه وتاريخ صدوره وأسباب التماس وإلا كانت الصحيفة باطلة ولا يشترط نظر التماس من قضاة آخرين غير الذين أصدروا الحكم حيث يجوز لهؤلاء الفصل في التماس إعادة النظر وذلك إعمالاً لنص المادة (٢٤٣) مرافعات .

د- كيفية الفصل في التماس إعادة النظر :-

تفصل المحكمة في التماس في التماس إعادة النظر على مرحلتين:-

الأولى : في جواز قبول التماس إعادة النظر .

الثانية: تحدد جلسة للمرافعة ونظر الموضوع إلا أن ذلك لا يمنع المحكمة من الفصل في قبول التماس وموضوعه بحكم واحد متى كان الخصوم قد قدموا لمأهلها طلباتهم في الموضوع وهو ما تضمنته المادة (٢٤٥) مرافعات بقولها " تفصل المحكمة أولاً في جواز قبول التماس إعادة النظر ثم تحدد جلسة للمرافعة في

الموضوع دون حاجة إلى إعلان جديد على أنه يجوز لها أن تحكم في قبول
الائتماس وفي الموضوع بحكم واحد إذا كان الخصوم قد قدموا لها ما طلبتهم في
الموضوع *

هـ- أثر الحكم في التماس إعادة النظر :-

لا يترتب على رفع التماس إعادة النظر وقف تنفيذ الحكم إلا أنه يجوز
للمحكمة أن تأمر بوقف التنفيذ متى توافر الشرطين الآتين مع الأول : أن يطلب في
صحيفة الائتماس وقف التنفيذ ، الثاني أن يكون من شأن الاستمرار في التنفيذ وقوع
ضرر جسيم يتعذر تداركه وذلك إصلاً لنص المادة (٢٤٤) مرافعات .

وإذا حكمت المحكمة برفض الائتماس فلها أن تحكم على الملتزم بغرامة لا
تقل عن ثلاثين جنيهًا ولا تتجاوز مائة جنيه كما لها أن تحكم بالتعويضات إن كان
لها وجه وهو ما نصت عليه المادة (٢٤٦) مرافعات المعنلة بالقانون رقم ٢٣ لسنة
١٩٩٢ .

* التماس إعادة النظر في قانون الإجراءات الجنائية :-

إذا كانت المادة (٥١) من قانون مجلس الدولة تُشارت إلى وجود التماس
إعادة النظر في الأحكام الإدارية مبتدأة في ذلك للقواعد والأحوال الواردة في قانون
المرافعات المدنية والتجارية والإجراءات الجنائية قد تناولنا- فيما سبق- التماس
إعادة النظر في قانون المرافعات ، ونتعرض هنا لالتماس إعادة النظر في قانون
الإجراءات الجنائية على أن نقصر ذلك على أحوال الائتماس فقط لأن باقي
موضوعاته ترتبط بتمثيل النائب العام فيه وهو ما لا يتفق مع طبيعة المنازعات
الإدارية .

ولقد تضمنت المادة (٤٤١) إجراءات جنائية ببيان الحالات التي يطمح فيه
عن طريق طلب إعادة النظر بقولها " يجوز طلب إعادة النظر في الأحكام النهائية
الصادرة بالمعوية في مواد الجنائيات والجنح في الأحوال الآتية :-

١- إذا حكم على المتهم في جريمة قتل ، ثم وجد المدعى قتلًا حيا .

٢- إذا صدر حكم على شخص من أجل واقعة ثم صدر حكم على شخص آخر من أجل الواقعة عينها وكان بين الحكّمين تنافض بحيث يستتج منه براءة أحد المحكوم عليهما

٣- إذا حكم على أحد الشهود أو الخبراء بالعقوبة لشهادة الزور وفقاً لأحكام الباب السادس من الكتاب الثالث من قانون العقوبات أو إذا حكم بتزوير ورقة قنمت أثناء نظر الدعوى وكان للشهادة أو تقرير الخبير أو الورقة تأثير في الحكم.

٤- إذا كان الحكم مبنيًا على حكم صادر من محكمة مدنية أو من إحدى محاكم الأحوال الشخصية وألقي هذا الحكم.

٥- إذا حدثت أو ظهرت بعد الحكم وقائع ، وإذا قدمت أوراق لم تكن معلومة وقت المحاكمة وكان من شأن هذه الوقائع أو الأوراق ثبوت براءة المحكوم عليه .

إذا أحوال التماس إعادة النظر في الأحكام الإدارية لا تقتصر على الحالات الثمانية المألف الإشارة إليها وإنما يضاف إليها هذه الحالات الخمس أو على الأقل ما يتفق منها مع طبيعة تلك الأحكام .

المبحث الثاني

إشكالات التنفيذ

لا يترتب على الطعن في الأحكام الإدارية وقف تنفيذها لما تتمتع به تلك الأحكام من قوة نفاذها فور صدورها ولذا يجب على المحكوم ضده يستوي في ذلك أن يكون جهة إدارية أو فردا عاديا ألا يتمتع أو يتقاص عن تنفيذها على نحو ما قضت به وذلك منذ صيرورتها سندا تنفيذيا بوضع الصيغة التنفيذية على الحكم وفي هذه الحالة يتعين إعلان المحكوم ضده بالحكم ويملك إما تنفيذ الحكم من تلقاء نفسه وبرضائه واختياره .

ويتضح ذلك بالنسبة للجهة الإدارية بأن تزيل آثار القرار الإداري المحكوم بإلغائه أو بدفع المبالغ المحكوم عليها بها أو نسوية الحالة الوظيفية للمحكوم لصالحه^(١) ويقوم رضاء الفرد بالحكم الصادر لحكم طعنه فيه.

وقد يرفض المحكوم ضده تنفيذ الحكم أو يعمل على عرقلة بدون سبب محدد أو باستعمال المشاغبة والقوة المادية إذا كان المنفذ ضده هو فرد عادي^(٢) أو للجوء إلى وسيلة قانونية تتمثل في قلمة أشكال وقتي في التنفيذ يعطل مؤقتا عمل الصيغة التنفيذية ويمنع من لجأ إليه حماية وقتية تقيه التنفيذ الخاطي وفقا لما لديه من مستندات تؤكد عدم توافر الشروط القانونية للتنفيذ^(٣)

ولدراسة إشكالات التنفيذ في الأحكام الإدارية فإننا نتناول على التوالي الإشارة إلى نشأة هذه الإشكالات ، ومن المستشكل ، والقواعد التي تحكم الأشكال وأثره وأسبابه وفي النهاية خصائص الأشكال وذلك على النحو التالي :-

أولا :- نشأة الإشكالات في الأحكام الإدارية :-

يفرق الفقه في نشأة هذه الإشكالات بين إشكالات التنفيذ الموضوعية وإشكالات

التنفيذ الوقتية :-

فالنسبة لإشكالات التنفيذ الموضوعية :- فيمكن إرجاع ظهورها إلى حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في أول إشكال موضوعي في تنفيذ الحكم الصادر في

١- د / مصطفي كمال مصطفي أصول إجراءات قضاء الإداري " طبعة ١٩٦٤ ص ٢٤٥ وما بعدها .

٢- د/ محمد نظري " الفطرية السمة لإشكالات تنفيذ الوقتية " رسالة دكتوراه القاهرة ١٩٦٤ ص ٢٢ وما بعدها .

٣- د/ ثروت عبد المال لمد " الإشكالات الوقتية في تنفيذ الأحكام الإدارية " طبعة ١٩٦٦ ص ٥ وما بعدها

الدعوى رقم ٥٣٧ لسنة ٤ ق - والذي تخلص في وقائعته في أن " لجنة شياخات مديرية القليوبية قد أصدرت قرارها بفصل المدعو فهم خليل حنا من عمدية ناحية طنان ، واعتمد الوزير هذا فصل بقرار مؤرخ في ١٩٥٠/٥/٢٩ ويترتب على ذلك خلو منصب العمدة ، ولذا أجريت انتخابات لاختيار عمدة جديد فاز فيها المستشكل وتسلم عمله كعمدة بقرار لجنة شياخات مديرية القليوبية بتاريخ ١٩٥٠/١٢/٢١ إلا أن العمدة للمفصول لم يرتض ذلك وطعن على قرار الفصل ، وحيث تداولت المحكمة الطعن ، وبجلسة ١٩٥٢/٣/٢٥ قضت بإلغاء قرار لجنة شياخات مديرية القليوبية فيما تضمنه من فصل المدعو فهم خليل حنا من عمدة ناحية طنان فاستشكل المستشكل في هذا الحكم استناد إلى :-

١- أنه لما عين عمدة بعد فصل المستشكل ضده وصدر الحكم بإلغاء قرار الفصل لم تنص المحكمة على منطوق حكمها على إلغاء ما يترتب على قرار فصل العمدة الأول من آثار ، ولما كانت وظيفة العمدة تشغل بالانتخاب وليس بالتعيين فإن أثر حكم الإلغاء لا يمتد إلى الانتخاب الذي تم صحيحا وشغل المدعى بمقتضاه هذا المنصب .

٢- أن تنفيذ الحكم وإحلال المستشكل ضده محله في الوظيفة يؤدي إلى الإخلال بالأمن العام الذي يستوجب منع الاستمرار في التنفيذ للمحافظة على المصلحة العامة .

٣- أنه يمكن للتوفيق بين المدعى والمستشكل ضده بالإبقاء عليهما عمدتين للبلدة وهي حالة يجيزها القانون إلا أن المحكمة بجلسة ١٩٥٢/٥/٢٠ قضت برفض الدعوى (١)

ومن هنا ظهرت الإشكالات الموضوعية في التنفيذ

أما بالنسبة لإشكالات التنفيذ الوقتية :-

أورد قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ في ملاته الخامسة عشر ما يفيد أن الطريق الوحيد لوقف تنفيذ حكم إداري أن يطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا وبمجرد رفع الطعن يوقف تنفيذ الحكم ، ومن ثم لا جدوى لوجود ما يعرف بإشكالات التنفيذ وهو ما أكتنحه محكمة القضاء الإداري بقولها " واستبعد

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في دعوى رقم ٨٤٥ لسنة ٦ ق الصادر بجلسة ١٩٥٢/٥/٢٠

قانون مجلس الدولة فكرة الإشكال في أحكام محكمة القضاء الإداري بغية وقف تنفيذها منظورا في ذلك إلى النظم الذي يقوم عليه قضاء الإلغاء وأن الحكم الذي يصدر من محكمة القضاء الإداري لا يجوز تنفيذه قبل فوات المواعيد المقررة للطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا ومن ثم فإن المحكمة تقضى بعدم اختصاصها بنظر الأشكال ... (١)

وغدت محاكم مجلس الدولة طوال فترة أعمال هذا القانون تقضى بعدم اختصاصها بنظر الأشكال في تنفيذ الأحكام الصادرة منها (٢)

إلا أن بعض الفقه (٣) قرر أن سبب عدم وجود هذه الإشكالات يرجع إلى إمكانية وقف تنفيذ الأحكام عن طريق الطعن فيها فمتى تعذر الطعن لتقويت مبعاده مثلا فإنه لا سبيل أمام المحكوم ضده لوقف تنفيذ الحكم إلا عن طريق الاستشكال فيه. ويصودر قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ معتقدا مبدأ الأثر غير الوقف للطعن ولذا كان من المعتقد مع هذا التغير التشريعي الجوهرى أن تغير محكمة القضاء الإداري موقفها تجاه مسألة الاستشكال في تنفيذ الأحكام الإدارية إلا أن ذلك لم يحدث إذ استمرت على موقفها الرافض لمبدأ الاستشكال في تنفيذ أحكام محاكم مجلس الدولة حيث قضت بأن (أيا ما كان الأمر بالنسبة للأحكام التي صدرت في ظل لقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ الذي كان ينص على وقف تنفيذ الأحكام عند الطعن فيها سواء بجواز سريان حكم المادة (٥٠) من القانون الجديد عليها أو بعدم سريتها فإن نظم إشكالات التنفيذ قد أستمع من عند القانون مجلس الدولة بالطلب الذي يقدم أمام دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا لوقف تنفيذ الحكم المطلوب وقف تنفيذه ولا محل للقول بأن نظم إشكالات التنفيذ المنصوص عليه في قانون المرافعات يسرى على أحكام مجلس الدولة) (٤).

وقد سببت المحكمة قضاءها الرافض لنظام الإشكال بالأسباب الآتية (٥) :-

- (١) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجملة ١١/٢/١٩٧١ في الدعوى رقم ١١٧١ لسنة ٢٥ ق
(٢) د. محمد كمال الدين منير " قضاء الأمور الإدارية المستعجلة " طبعة ١٩٩٠ ص ٦٢٩ وما بعدها
(٣) المستشار حمدي عكاشة يلين ط الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة " طبعة ١٩٩٧ ص ٤٧٢
(٤) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٢٧١ لسنة ٢٧ ق بجملة ١٩٧٢ / ٤/٥
(٥) د. محمد ظهري محمود " إشكالات التنفيذ الوقتية " المرجع السابق ص ٢٤ ، ٢٥

١- أن قاضي التنفيذ وهو قاضي الأمور الوقفية في المنازعات المدنية لا وجود له في نظم القضاء الإداري .

٢- أن طبيعة المنازعات التي ينظرها القضاء الإداري تختلف عن المنازعات التي تنظرها المحاكم المدنية ولذلك لا تحتمل إشكالات التنفيذ، لأنها منازعات موجهة جميعا ضد الجهات الإدارية سواء من عمالها أو من أفراد أضيروا من قراراتها

٣- إن الغرض المطلوب من الإشكال يتحقق بطلب وقف التنفيذ الذي يقدم لادارة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا التي يطعن فيه المستشكل في تنفيذه أمامها.

يتضح من ذلك أن محكمة القضاء الإداري قد خلطت بين نظامين مختلفين الأول يوقف تنفيذ الحكم من محكمة الطعن، والثاني رفع إشكال وقتي في تنفيذ الحكم ، وانتهت إلى رفض إشكالات التنفيذ ولم يبق دورها عند ذلك الحد بل ذهبت إلى بعد من ذلك حيث قررت أن قاضي التنفيذ المدني هو المختص بنظر إشكالات التنفيذ الوقفية المتعلقة بالأحكام ليا كانت المحكمة التي أصدرتها سواء كانت محكمة مدنية أو إدارية^(١).

وفي مرحلة تعد أكثر تقدما مما سبق ظهر الاختصاص المشترك للقضاء العادي ومحكم مجلس الدولة في نظر إشكالات التنفيذ تأسيسا على أن الأحكام الإدارية نوعان :-

الأول : أحكام تصدر في منازعات إدارية بحتة و لا يتطلب تنفيذها سوى تدخل الإدارة سواء بإصدار قرار أو تعديل مركز قانوني نتيجة للحكم بتسوية حالة عامل أو ترقيته أو أعادة ترتيب أقدميته .

النوع الثاني : يتعلق بأحكام يجرى تنفيذها على أموال المحكوم ضده سواء كان جهة إدارية أو فردا عاليا أو شخصا من أشخاص القانون الخاص .
ومن ثم أسند لمحكم مجلس الدولة نظر إشكالات التنفيذ في أحكام النوع الأول -الإدارية البحتة - لما للقضاء المدني فينظر إشكالات التنفيذ في الأحكام المالية.

(١) د. محمد كمال منير " قضاء الأمور الإدارية المستعجلة " المرجع السابق ص ٤٤٢ وما بعدها

- وفي مرحلة أكثر تقدماً وصل القضاء الإداري فيها إلى مرحلة النضج والفهم السليم لنظام إشكالات التنفيذ الوقتية ولأنها نظام قائم بذاته مستقل عما قد يخلط به من نظم أخرى ويكون موضوعه تنفيذ أي حكم صادر عن أية جهة قضائية ولا يجوز لجهة قضائية أن تنظر إشكالات تنفيذ أحكام جهة أخرى باعتبار أن كل جهة قدر من غيرها على تمحيص وتنفيذ ما قد يثار من عقبات قانونية تتعلق بتنفيذ أحكامها^(١).

- ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا باختصاص محكم مجلس الدولة بنظر كافة المنازعات التي تثار بشأن تنفيذ الأحكام الإدارية^(٢).

وأكدت المحكمة بقولها (قضى للتنفيذ المختص دون غيره بنظر منازعات التنفيذ المتعلقة بأحكام القضاء الإداري هو محكم مجلس الدولة كل في حدود اختصاصها تأسيساً على أن منازعات التنفيذ المتعلقة بهذه الأحكام متفرعة من أصل المنازعة الإدارية التي فصلت فيها على اعتبار أن قضى الأصل هو قضى الفرع^(٣)).

كما أوضحت المحكمة الإدارية العليا المختصة بنظر هذه الإشكالات حيث قضت (بأن تختص بنظر الإشكال المحكمة التي أصدرت الحكم فإذا صدر الحكم المستشكل فيه من محكمة القضاء الإداري فإنها تكون المختصة بنظر الأشكال في هذا الحكم ...)^(٤)

ومن ثم أصبحت محكم مجلس الدولة هي صاحبة الاختصاص في نظر إشكالات التنفيذ في الأحكام الإدارية سواء ما تنصف به بالإدارية البحتة أو ما يتعلق منها بالمنازعات المالية دون تفرقة على أن تتولى نظره والفصل فيه المحكمة التي أصدرت الحكم المستشكل فيه .

- ثانياً المستشكل :- يهدف الأشكال الوقتي إلى توفير الحماية الوقتية لرفعه من جراء الاستمرار في تنفيذ حكم سيلحق به من جرائه الأضرار التي يتعدى تداركها من هنا كان المستشكل هو أحد طائفتين :-

(١) د. محمد طهري مصود " إشكالات التنفيذ الوقتية " المراجع السابق ص ٣٢

(٢) حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٨١/٣/٢٦ في الطعن رقم ٢٩٤٥ لسنة ٣١ ق عليا

(٣) حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٨٥/٧/١ في الطعن رقم ١٢٦٨ لسنة ٣٥ ق عليا

(٤) حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٨٢/٥/١٢ في الطعن رقم ٢٠٤٦ لسنة ٣٢ ق عليا

الأولى :- كل من يجد أن تنفيذ أو عدم تنفيذ الحكم لأدلى من شأنه أن يؤثر بالسلب على مصلحته سواء كان جهة إدارية أو فرداً علياً " طبيعياً " أو شخصاً خالصاً طالما كان ممثلاً في الخصومة .

الثاني :- هو الخارج عن الخصومة متى كان الحكم المراد تنفيذه يلحق به ضرراً في شخصه أو ماله وبشرط أن يستلزم عليه سبيل الطعن^(١)

ثالثاً :- للقواعد التي تحكم الأشكال :-

نصت المادة الثالثة من مود إصدار قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أنه " تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون ، وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص ، وذلك إلى أن يصدر قانون بالإجراءات الخاصة بالقسم القضائي " .

ومن ثم فإنه إزاء خلو قانون مجلس الدولة الحالي من وجود نص يحكم إشكالات التنفيذ الوقتية ، فإن القواعد المتبعة في ذلك هي تلك الواردة بقانون المرافعات المدنية والتجارية على النحو التالي :-

- كيفية رفع الإشكال :-

يرفع الإشكال بإحدى طرق ثلاثة أما عن طريق الدعوى العادية أو بإيداعه أمام المحضر أو بموجب طلب عارض وذلك كالآتي :-

١- رفع الإشكال بطريق الدعوى :-

يعد الإشكال وقتي بمثابة دعوى مستعجلة ولذلك يتبع بشأنه كافة القواعد التي تتعلق بها ، لذلك يرفع الإشكال بناء على طلب مقدم من المستشكل باسم رئيس المحكمة التي أصدرت الحكم المستشكل في تنفيذه إلى قلم كتاب المحكمة عن طريق عريضة موقعة من محام ويتعين أن تتضمن العريضة اسم المستشكل ولقبه ومهنته وموطنه واسم من يمثلته وصفته ومهنته وموطنه أيضاً ، كما تتضمن العريضة اسم المستشكل ضده ولقبه ومهنته وموطنه ، وكذلك الأسباب القانونية التي يستند عليها المستشكل وتحديد طلباته الختامية ، ويكلف الخصوم

(١) حكم الإداري العليا الصادر بجملة ١٩٦١/١٧/٣٢ في الطعن رقم ٩٧٧ لسنة ٧ ق عليا

بالحضور خلال ٢٤ ساعة شأنه في ذلك شأن أي دعوى مستعجلة مع مراعاة مواعيد المسافة .

٢- إيداء الإشكال أمام المحضر :-

يجوز لكل ذي مصلحة يرى أن من شأن إتمام التنفيذ المماس بمصلحته، أن يستشكل فيه شفاهية أو كتابة وعلى المحضر أن يثبت موضوع الإشكال في محضر التنفيذ ويحدد جملة نظره أمام المحكمة المختصة بنظر الإشكال ويخطر بها الخصوم شريطة أن يسد المستشكل رسم الإشكال للمحضر فور إيدائه للإشكال أو في اليوم التالي على الأكثر ، وبعد ذلك يقوم المحضر بتحرير عدد من صور محضر التنفيذ بقدر عدد الخصوم في الإشكال وصورة تُودع قلم كتاب محكمة التنفيذ ، ويكلف المحضر كلا من المستشكل والمستشكل ضده بالحضور أمام قاضي التنفيذ والمحضر إما وقف إجراءات التنفيذ أو الاستمرار فيه ولكن على سبيل الاحتياط .

٣- رفع الإشكال في طلب عارض :-

قد يكون هناك دعوى منظورة أمام القضاء وفي ذات الوقت يخشى من تنفيذ تجرى إجراءاته، في هذه الحالة يمكن للمستشكل أن يتقدم بطلب عارض أثناء نظر الدعوى يفي منه وقف التنفيذ وهو الأمر الشائع عند نظر الإشكال الموضوعي ، فيوجه إشكال وقتي أثناء نظره وتختص المحكمة بالفصل به لأن قاضي الأصل هو قاضي الفرع .

٤- أثر الإشكال

يترتب على رفع الإشكال الأول وقف التنفيذ ومن ثم لا يجوز أن يتم التنفيذ قبل أن يصدر للقاضي حكمه ، كما أنه وفقاً للفقرة الرابعة من المادة (٣١٢) مراقعات لا يترتب على تقديم إشكال آخر وقف التنفيذ ما لم يحكم قاضي التنفيذ بالوقف . كما أنه إذا حكم في الإشكال برفضه جاز للمحكمة أن تحكم على المستشكل بغرامة لا تقل عن خمسين جنيهًا ولا تزيد على مائتي جنيه . أما إذا قررت المحكمة شطب الإشكال لتغيب الخصوم زال الأثر المترتب على رفعه وهو وقف التنفيذ ومن ثم يستمر التنفيذ .

تلك الموضوعات السالف ذكرها من القواعد التي تحكم الإشكال منصوص عليها في المولد من (٣١٢) إلى (٣١٥) مرقعات .

وفي النهاية تجدر الإشارة إلى أن قواعد المرافعات المدنية والتجارية لا تنطبق على كافة إشكالات التنفيذ حيث قضت المحكمة التلخيصية لمستوى الإدارة العليا بأن المنازعة في تنفيذ الحكم الصادر في الدعوى التلخيصية يخضع لأحكام قانون الإجراءات الجنائية بما لا يتعارض مع طبيعة الدعوى التلخيصية (١) .

ومن ثم فإن قواعد قانون المرافعات تطبق على الإشكالات الوقتية التي تتعلق بتنفيذ أحكام محكمة القضاء الإداري بدولتها العادية والاستثنائية وأحكام المحاكم الإدارية بينما تطبق قواعد قانون الإجراءات الجنائية على إشكالات التنفيذ المتعلقة بأحكام المحاكم التلخيصية .

ونحن لا ننق مع حكم المحكمة التلخيصية في إجراء تلك التفرقة وذلك لأن القواعد الواردة بقانون الإجراءات الجنائية والتي تحكم إشكالات التنفيذ والمنصوص عليها في المولد (٥٢٤) إجراءات جنائية حتى المادة (٥٢٧) لها تنظيم خاص تتفرد به ولا يجوز التوسع في تفسيره أو التماس عليها ، ولذلك فإن قرب القواعد إلى طبيعة إشكالات التنفيذ في الأحكام الإدارية هي الواردة بقانون المرافعات المدنية والتجارية.

رابعا :- أسباب الإشكال الوقتي :-

تنقسم أسباب الإشكال إلى نوعين :- أسباب علمية وهي التي يتعين توافرها لقبول أي دعوى والتي تتمثل في وجود مصلحة لرافع الدعوى وصفة فيها، وأسباب خضمية و تتمثل في تأسيس الإشكال على أسباب لاحقة على صدور الحكم المستشكل في تنفيذه ورفع الإشكال خلال مرحلة التنفيذ وبشرط اختصام الملتزم في السند التنفيذي على ألا يمس الإشكال موضوع الحق بغيره لهذه الشروط كلها على النحو التالي:-

١- الأسباب العلمية :-

أ- المصلحة في الإشكال :- يقصد بالمصلحة المنفعة التي تعود على المستشكل من وراء إشكاله لذلك يجب توافر هذا الشرط منذ رفع الإشكال وحتى الفصل فيه ومن ثم فإن لعدم المصلحة يؤدي إلى عدم قبول الإشكال (٢).

(١) حكم المحكمة التلخيصية لمستوى الإدارة العليا في الإشكال رقم ٩ لسنة ٢٠٠٠ جلسة ٢٠٠١/٧/٤ قبل

إليه د. محمد طهري المرجع السابق ص ١٩

(٢) حكم الإدارية العليا الصادر بجلسته ١٩٦٦/١٢/٢٤ في الطعن رقم ١٣١ لسنة ٩ ق العليا

وتتفني المصلحة في الإشكال في الحالات الآتية :-^(١)

- إذا رفع الإشكال بعد تعلم التنفيذ .

- إذا أُسْتُشْكِلَ في تنفيذ حكم قائم إلا أنه أثناء نظر الإشكال حكمت محكمة الطعن بإلغائه ، فصار لا حول له ومن ثم يفقد الإشكال محله .

ب- **الصفة في الإشكال** :- يقصد بالصفة صلاحية الشخص للتقاضي ومن ثم فإنه لا تلازم بين المصلحة والصفة حيث يمكن أن يكون للشخص مصلحة من استشكله في الحكم المراد تنفيذه إلا أنه غير كامل الأهلية مثلا فتتعم الصفة بالنسبة له .

- وإذا كانت الصفة تعد شرطاً من شروط قبول الإشكال إلا أنه لا يتطلب توفرها وقت رفع الإشكال ومن ثم فإن للمستشكل معالجة عيب تخلف الصفة وقت نظر الإشكال أي أن الخصومة في الإشكال تعد صحيحة ومنتجة لأثارها منذ رفع الإشكال على أنه إذا تمسك المستشكل ضده بعدم توفر الصفة في المستشكل ودفع بذلك وعجز المستشكل عن إثبات توفر الصفة حكم في الإشكال بعدم قبوله ولا يتقيد هذا للدفع بمرحلة ما فيمكن إيداعه في أية مرحلة كان عليها الإشكال .

- كما أنه يتعين أن يرفع الإشكال على ذي صفة ومن ثم إذا رفع على غير ذي صفة حكمت المحكمة بعدم قبوله ، كما تملك المحكمة أن تكلف المستشكل باختصاص صاحب الصفة الأصلي في الإشكال^(٢) يترتب على عدم تنفيذ قرارها عدم قبول الأشكال .

٢- الأسباب الخاصة في الإشكال :-

وتتمثل تلك الأسباب في رفع الإشكال خلال مرحلة التنفيذ ويختصم للملزم في السند التنفيذي وذلك على النحو التالي :-

(أ) رفع الإشكال خلال مرحلة التنفيذ :-

إن الحالة الشائعة للإشكالات أن ترفع عند البدء في التنفيذ لأن هدف المستشكل من إشكاله هو إسباغ الحمليّة الوقتية عليه بوقف تنفيذ الحكم المستشكل فيه لأنه سيلحق به أضرار ما ومن ثم فيمكن عمل الإشكال في أية مرحلة من مراحل التنفيذ طالما

(١) د. محمد ظهري مصدق " إشكالات تنفيذ " المرجع السابق ص ٤٩

(٢) حكم المحكمة التأديبية لمستوى الإنارة العليا الصادر بجلسة ٢٠٠٠/١/٢١ في الإشكال رقم ٣ لسنة

فنه لم ينتهي بعد ومن ثم فإن تمام التنفيذ يجعل الإشكال غير ذي فائدة مفتقدا لمادة وجوده مستوجبا رفضه .

ب- إختصام الملتزم في السند التنفيذي :-

يقصد بالملتزم في السند التنفيذي هو المحكوم ضده المدين أو غيره كالوكيل أو المدين المتضامن وذلك إذا بالمر طالب التنفيذ إلى إجراء التنفيذ فاستشكل شخص من الغير فيه ولم يختصم الملتزم في السند التنفيذي في هذا الإشكال ، فالمحكمة أن تكلفه باختصام هذا الشخص خلال أجل معين تحدده له ، فإن لم ينفذ قرار المحكمة خلال الأجل المحدد له جاز للمحكمة أن تقضى بعدم قبول إشكاله ، وعلة ذلك هي تفادي تحايل الملتزم في السند لمرقلة إجراءات التنفيذ حتى يستمر متطعلا أمدا طويلا ، وذلك بأن يوعز إلى شخص من الغير يرفع إشكاله في التنفيذ دون أن يختصمه فيه فيوقف التنفيذ وبعد ذلك يرفع الملتزم إشكالا آخر يترتب عليه وقف التنفيذ مرة أخرى ^(١) .

خامسا : خصائص الإشكال :-

يمكن تحديد خصائص الإشكال الوقي في تنفيذ الأحكام الإدارية كما أوردها الفقه وقصرها في الآتي :-

- ١- أنها منازعات قانونية تؤسس على أسباب قانونية جنت بعد صدور الحكم المراد تنفيذه ولم تكن تحت نظر المحكمة ، ومن ثم لا تعتبر العقبات المالية التي قد يضعها المراد التنفيذ على أمواله كالتعدي على المحضر أو القسوة المرافقة له لمنعه من مباشرة التنفيذ وكذلك عرقلة إجراءاته كقتل الأبواب من قبيل إشكالات التنفيذ وإنما هي مجرد مشاغبات وخروج على القانون .
- ٢- موضوع الإشكالات هو الأحكام الإدارية ومن ثم لا يجوز اللجوء إليها لوقف تنفيذ القرارات الإدارية .

- ٣- يشترط ألا يكون التنفيذ قد تم ومن ثم إذا كان التنفيذ قد بدأ بالفعل ونفذ أجزاء منه فإن ذلك لا يمنع من الاستشكال في الحكم وإذا تم التنفيذ لم يكن للإشكال وجود ومحل ويصبح بمثابة دعوى مستعجلة عادية لها أحكامها .

(١) د. محمد ظهري مصود " إشكالات التنفيذ " المرجع السابق ص ٦٩

٤- يرفع الإشكال إلى ذات المحكمة التي أصدرت الحكم المستشكل في تنفيذه وذلك لأن قاضي الأصل هو قاضي الفرع .

٥- أن يكون الحكم المستشكل فيه قائما لم يلغى عند الطعن فيه أو لم يحكم بوقف تنفيذه .

إذا كانت هذه هي خصائص إشكالات التنفيذ في الأحكام الإدارية والتي تميزها عن غيرها من النظم القانونية الأخرى وتؤكد استقلالها حتى وإن تشابهت معها إلا أن هذا التشابه يكون ظاهريا وذلك على النحو التالي :-

التمييز بين الإشكال الوقي ووقف التنفيذ من محكمة الطعن :-

إن نظام وقف التنفيذ من محكمة الطعن لا يكون إلا بناء على طلب المحكوم عليه ، وذلك عند رفعه طعنا على الحكم الصادر ضده بغية وقف تنفيذه لحين الفصل في موضوع الطعن وأن مبناه هو الخشية من إلحاق ضرر جسيم بمصالحه من جراء التنفيذ قد يتعثر تداركه مستقبلا حال إلغاء الحكم الطعن ، وينعقد الاختصاص بنظره للمحكمة باعتباره فرعا منه عملا بقاعدة أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع وبهذا يكون نظام الوقف من محكمة الطعن مغاير تماما لنظام الإشكالات في تنفيذ الأحكام التي يكون محلها الصيغة التنفيذية المزالة للحكم دون خوض في أسبابه أو مساس بحجته ، وبما يمكن من إجراء التمييز بينهما بسهولة من النواحي الآتية^(١):-

١- من حيث المواعيد :-

يتقيد طلب وقف التنفيذ بمواعيد الطعن في الحكم المطلوب وقف تنفيذه وإلا عد الطعن غير مقبول شكلا .

بينما لا يتقيد الإشكال بموعد زمني وإنما بإجراء عملي يتمثل في عدم تمام التنفيذ.

٢- من حيث كيفية رفع كل منهما :-

يطلب وقف التنفيذ بذات عريضة الطعن ولا يجوز تقديمه منفصلا ومن ثم إذا قدم طلب الوقف بعد تقديم الطعن قضت المحكمة بعدم قبوله .

لما الإشكال الوقي فلا قيود عليه إذ يجوز رفعه بريضة دعوى أو بطلب عارض وفقا للإجراءات المعتادة لنظر الدعوى المستعجلة ، كما لا يجوز إيدؤه أمام

(١) د. محمد ظهري محمود " إشكالات التنفيذ الوقية " المرجع السابق ص ١٢

المحضر حال اتخاذ إجراءات التنفيذ ، كما يمكن رفعه بالنسبة لأي حكم حتى وإن كان هذا الحكم صادر من الهيئة الاستئنافية بمحكمة القضاء الإداري كما لا يجوز رفعه بالنسبة للأحكام الصادرة من المحكمة الإدارية العليا .

٣- الأسباب التي يؤسس عليها كل منهما :-

تتعلق أسباب وقف التنفيذ بما شاب الحكم المطعون فيه من عيوب مثل مخالفته للقانون وذلك بهدف إلغاء هذا الحكم فيما بعد ومن ثم فإن أسباب الطعن تعاصر تقريبا صدور الحكم بينما يقوم الإشكال على أسباب جنت بعد إصدار الحكم المراد تنفيذه ومن ثم فهو لا يتعرض لأسباب الحكم أو الأسباب السابقة على صدوره (١)

٤- الخصوم في النظامين :-

لا يجوز طلب وقف التنفيذ من محكمة الطعن إلا من الطاعن فقط ، بينما الإشكال يجوز رفعه من كل ذي مصلحة في وقف التنفيذ، لذا فمن المنصور رفعه من المحكوم ضده ومن الغير الذي يقرر أن من شأن التنفيذ التأثير على مصلحة خاصة له دون أن يكون طرفا في الحكم المراد تنفيذه .

٥- الأثر المترتب على رفعهما :-

لا يترتب على طلب وقف التنفيذ المدون بعريضة الطعن عدم الاستمرار في التنفيذ طالما لم تحكم المحكمة بعد في الطعن ومن ثم يستمر في التنفيذ ، بينما يترتب على الإشكال وقف التنفيذ بقوة القانون منذ رفعه .

• التفرقة بين إشكالات التنفيذ الوقتية ومنازعات التنفيذ الموضوعية :-

لكل منازعة في التنفيذ وجهان الأول :- هو الإشكال الوقتي الذي يبنى رافعه من ورائه الحصول على حماية وقتية .

الثاني :- موضوعي وهو الذي يهدف منه رفعه الحكم بإجراء بحسم المنازعة في أصل الحق ، وبالرغم من أن كلاهما يتعلق بالتنفيذ إلا أن هناك أوجه اختلاف بينهما في الأمور الآتية :-

(١) د. ثروت عبد المال " الإشكالات الوقتية " المرجع السابق ص ٨٠ وما بعدها، المستشار حمدي

عكاشة " الأحكام الإدارية " المرجع السابق ص ٤٧٣

١- طريقة رفع كل منهما :- يرفع الإشكال الوقتي إما بطريقة الدعوى العادية أو يدقته أمام المحضر عند التنفيذ أو كطالب عارض وذلك على النحو السالف ذكره .

بينما يرفع الإشكال الموضوعي عن طريق الدعوى العادية .

٢- سلطة المحكمة فيهما :-

تفصل المحكمة في الإشكال الوقتي بحسب الظاهر من المستندات ، بينما الإشكال الموضوعي تقوم المحكمة بفحص مستندات الخصوم بعمق ويسمع دفاعهم ودفعهم .

بهذا نكون قد انتهينا من دراسة طرق الطعن في الأحكام الإدارية سواء العادية أو غير العادية كالتماس إعادة النظر ثم تناولنا إشكالات التنفيذ على النحو السالف ذكره ، وننتقل الآن لمعرفة بعض نماذج الدعاوى الإدارية المختلفة وكيفية إعداد الطعون في الأحكام سواء أمام المحكمة الإدارية العليا أو محكمة القضاء الإداري بدائرة استئنافية .

المبحث الثالث

صيغ الدعوى الإدارية والتظلمات

قد تعرضنا فيما سبق إلى ما يجب أن تشمله عريضة الدعوى من بيانات ، إلا أن هناك من الإجراءات ما يتعين مراعاته لإقامة الدعوى أمام القضاء الإداري أيًا كان موضوعها، ولأهمية هذه الإجراءات رأينا الإشارة إليها قبل أن نعرض لبعض صيغ الدعوى ، خاصة وأن البعض قد يظن أن إقامة الدعوى الإدارية وإعداد صحتها هو نفس الأمر بالنسبة للدعوى المنظورة أمام القضاء الإداري ، إلا أن هذا الاعتقاد في غير محله - وهو ما سيوضح - وذلك على النحو التالي:-

إجراءات يتعين مراعاتها :-

نتناول في هذا المبحث نماذج مختلفة لصيغ الدعوى الإدارية بصحب موضوع النزاع على أن تنوّه في البداية إلى أن كافة الدعوى الإدارية متى توفرت شروط إقامتها - على النحو السالف ذكره- يتبع لإقامتها الإجراءات الآتية:-

١- تكتب عريضة الدعوى موضعا بها اسم المدعي وموطنه والمدعى عليه وصفته وموطنه.

٢- ملخص عن موضوع النزاع " الوقائع " موضحا به رقم لقرار المطعون فيه ومضمونه وتاريخ صدوره ، ولا يعد الخطأ في تاريخ صدور القرار أو رقمه من مبطلات العريضة.

٣- توقع عريضة الدعوى من محام مقبول للمرافعة أمام مجلس الدولة " من درجة استئناف " .

٤- بعد توافر الإجراءات الثلاث تصور عريضة الدعوى ثمان صور ضوئية على الأقل وتقدم إلى قلم كاتب المحكمة .

٥- يرفق بعريضة الدعوى وصورها صورة ضوئية من سند الوكالة .

٦- توضع حافظة مستندات مع الدعوى - كلما أمكن - تحوي على صورة ضوئية من القرار المطعون فيه والمستندات الأخرى التي يرى الدفاع ضرورة عرضها على المحكمة.

٧- توضع تمغة محلاة على عريضة الدعوى فئة ستة جنيهات.

٨- يتم تحديد الرسم المقرر ويدفع بخزينة المحكمة .

٩- بعد مداد الرسوم يؤشر على العريضة في الجول لقيدها وأخذ رقم الدعوى والسنة القضائية.

١٠- يرفق بصورة كل عريضة - من الثمانية - تكليف بالحضور وذلك للإعلان علماً بأنه لا يدون به تاريخ الجلسة - في الغالب الأعم - متى كانت الدعوى لم يحدد لها جلسة بعد ولا يكتب داخل العريضة كما هو متبع أمام القضاء العادي.

١١- يتولى قلم كتاب المحكمة إعلان المدعى عليهم في الدعوى عن طريق محضري مجلس الدولة ومن ثم لا يكلف رافع الدعوى بإعلان الخصوم.

ملحوظة :- لا يوجد إعادة إعلان في الدعاوى الإدارية ، كما أنه لا يعرف القضاء الإداري شطب الدعوى .

أولاً:- صيغ الدعاوى أمام محكمة القضاء الإداري

تختلف صيغ الدعاوى أمام محكمة القضاء الإداري باختلاف الطلبات الاختامية وذلك لتعدد اختصاص هذه المحكمة وتنوع دوافعها بحسب موضوع النزاع - على النحو السالف ذكره- فإذا كان القرار المطعون فيه يتطلب الحكم بوقف تنفيذه فإنه يجب أن يكون هناك خطأ من جانب الجهة مصدرة القرار يترتب عليه ضرر يتعذر تداركه متى استمر تنفيذ القرار المطعون فيه وهو ما يعرف بركن الاستعجال كما يتعين أن يكون في الإمكان مستقبلاً إلغاء القرار المطعون فيه ليعيب لحق به وهي " عيب الاختصاص - الشكل - المحل - الفلأية - السبب وهو ما يعرف بركن الجدية " .

ولقد استقرت محكمة القضاء الإداري على أنه يجب للحكم بوقف تنفيذ قرار إداري معين أن يتوفر ركني وقف التنفيذ معاً وهما " ركن الاستعجال وركن الجدية " ولا يكفي توفر أحدهما للحكم بوقف التنفيذ وهو ما أكتنه المادة ٤٩ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المخلص بمجلس الدولة بقولها " لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتضرر تداركها " .

١- نموذج لصيغة دعوى أمام محكمة

القضاء الإداري

السيد الأستاذ المستشار / نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس محكمة القضاء الإداري

دائرة (١)

تحية طيبة وبعد

مقمة لميانتكم / الاسم الثلاثي " ومحل إقامته ومحل المختار
مكتب الكائن بالعمارة رقم شارع مدينة محافظة
ضد

السيد وزير أو رئيس جامعة أو رئيس الهيئة التي تتمتع بالشخصية
المعنوية المستقلة *

ويعلن بالنسبة للوزراء أو المحافظين بهيئة قضايا الدولة للكتن مقررًا بالدور
السابع بمجمع التحرير ، وبالنسبة لغيرهم يعلن المدعى عليه في موطنه القانوني *
مخاطبًا مع

الموضوع

بتاريخ / / ٢٠٠٠ صدر القرار رقم والمتضمن موضوع القرار،
ولما كان هذا القرار قد صدر مشوبًا بالعيوب الآتية تذكر العيوب بحسب ما
يراه الدفاع *

وبما إن القرار المطعون فيه قد تم التظلم منه بتاريخ / / ٢٠٠٠ * وذلك بالنسبة
للدعوى التي يجب التظلم فيها كالمعلقة بالترقيات * ولما لم تجب الجهة الإدارية
المدعى لطلباته المسطرة بتظلمه إذ أنها بتاريخ / / ٢٠٠٠ رفضت التظلم * وذلك
في حالة الرفض الصريح للتظلم ، أما في حالة الرفض الضمني فتكون العبارة وبما
أن جهة الإدارة رفضت ضمنيًا تظلم المدعى إذ أنها سكنت عن الرد عليه لمدة سنتين
يوما من تاريخ تقديمه إليها .

(١) يوضع اسم الدائرة بحسب موضوع النزاع فمثلًا دائرة الأفراد - الترتيبات - التسويات - الجزاءات

... إلخ متى أمكن معرفة الدائرة على وجه التحديد أو تترك دون إضافة للمسمى لها ويحيل رئيس محكمة
القضاء الإداري الدعوى إلى ديارتها المختصة عند تحديد جلسة نظرها

وإذا كان المدعي تقدم بطلب إلى لجنة فض المنازعات فتضاف عبارة "وحيث أن الطالب تقدم إلى لجنة فض المنازعات إصلاً للقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ والتي أوصت بجلسة / / ٢٠٠٠ " عدم أخقيته - أو لتوصية بأخقيته "

بِنَاء عَلَيْهِ

يلتمس المدعى تحديد أقرب جلسة لنظر الدعوى والحكم له بالآتي :-

أولاً : قبول الدعوى شكلاً.

ثانياً: وفي الموضوع بإلغاء القرار رقم لسنة ٢٠٠٠ الصادر من مع ما يترتب على ذلك من آثار وإلزام المدعي عليه بالمصروفات ومقابل أتعاب المحاماة

وكيل الطالب

المحامي.....

توكيل رقم ٠٠٠٠ لسنة ٢٠٠٠

توثیق

٢- صيغة دعوى لطلب مقابل متجمد الأجرات

السيد الأستاذ للمستشار / نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس محكمة القضاء الإداري

ورئيس دائرة التسويات

تحية طيبة وبعد

مقدمه لسيادتكم / الاسم المدعي ' ومحل إقامته ومحل عمله المختار
مكتب للكاتن بالمقار رقم شارع مدينة محافظة
.....

ضد

السيد الأستاذ الدكتور/ "وزير- رئيس جامعة - رئيس هيئة خلائقه"
ويطن بموطنه القانوني للكاتن.....

مخاطبا مع

الموضوع

بتاريخ / / ٢٠٠٠ أحيل المدعي للمعاش لبلوغه السن القانونية حيث كان يعمل
بوظيفة وقامت الجهة الإدارية بصرف مقابل نقدي له عن متجمد أجزائه
بعد أقصى أربعة أشهر إعمالا للفقرة الأخيرة من المادة ٦٥ من قانون العاملين
المندبين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

إلا أن المحكمة الدستورية العليا قضت بعدم دستورية الفقرة الأخيرة من المادة ٦٥ من
قانون العاملين المندبين بالدولة وذلك بجلسة ٢٠٠٠/٥/٦ في القضية رقم ٢ لسنة
٢١ ق دستورية عليا .

ومن ثم أصبح للمدعي الحق في الحصول على مقابل نقدي لرصيد أجزائه ككلماً ،
وحيث أن المدعي له رصيد أجزاات بلغ يوماً كما أن آخر مرتب تقلضاه
قبل خروجه إلى المعاش بلغ جنيهاً ، ومن ثم يكون المبلغ المستحق له
هو جنيهاً

وتقدم للطلاب إلى لجنة فض المنازعات بتاريخ / / ٢٠٠٠ وقيد برقم
ونظرت اللجنة الطلاب بجلسة / / ٢٠٠٠ وأوصت " تكتب الوصية "
وبما أن الجهة الإدارية لم تجب المدعي لطلبته مما حدا به إلى إقامة هذه الدعوى.

بناء عليه

يأتى المدعى تحديد أقرب جلسة لنظر الدعوى والحكم له بالآتي :-
أولاً : قبول الدعوى شكلاً.

ثانياً: في الموضوع بأحقية المدعى في صرف ما يستحق له مالياً عن باقي متجمد
رصيده من الأجازات الاعتيادية التي لم يتم بها خلال خدمته الوظيفية والتي لم
تصرف الجهة الإدارية له مقابلها عند انتهاء خدمته مع إلزام الجهة الإدارية
بالمصروفات ومقابل أتعاب المحاماة.

وكيل الطالب

المحامي.....

توكيل رقم لسنة ٢٠٠٠

توثيق.....

٣- نموذج لدعوى تحويل من كلية بجامعة ما

إلى نظيرتها بجامعة أخرى

السيد الأستاذ المستشار / نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس محكمة القضاء الإداري

ورئيس دائرة الأفراد

تحية طيبة وبعد،

مقدمه لسيادتكم / " إسم المدعي ثلاثياً^(١) " بصفته ولي طبعي علي " نجله
أو نجلته " والمقيم ومحلته المختار مكتب الأستاذ / المحامي
الكاظم ب

ضد

١- السيد الأستاذ الدكتور رئيس جامعة بصفته

٢- السيد الأستاذ الدكتور عميد كلية بصفته

ويعلمان بموطنهم القانوني للكلين بالإدارة القانونية لجامعة والكاظم مقرها
..... شارع

مخاطباً مع

الموضوع

حصل " نجل أو نجلته المدعي " على الثانوية العامة بمجموع درجة ورشحت
إلى كلية جامعة وذلك بفارق درجة عن القبول بكلية
..... بجامعة للعلم الدراسي ٢٠٠٠/٢٠٠٠ ولما كان " نجل أو نجلته " المدعي
تعالني من بعض الأمراض المتمثلة في والتي تستوجب وجودها
داخل الأسرة للرعاية والرقابة وتشهد بذلك الشهادات المرضية المرفقة " إن وجدت
أو تقرير القومسيون الطبي إن وجد " ولما كانت المادة ٨٦ من قانون تنظيم
الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ المعدلة بقرار رئيس الجمهورية رقم ٢٧٨ لسنة
١٩٨١ تنص على " ١- لا يجوز النظر في تحويل طلاب الفرقة الإعدادية
والأولى في الكليات التي ليس بها سنة إعدادية بين الكليات المتناظرة إلا في الحالات

(١) غالية هذه الدعوى ترفع من ولي الأمر نظراً لعدم بلوغ الطالب أغلبية القطنسي الولودة بقانون
المرفعات.

الآتية:- أ- إذا كان الطالب حاصلاً على الحد الأدنى للمجموع الذي وصل إليه
القبول في الكلية وكانت إكثافية الكلية تسمح بتحويله ويتم التحويل بموافقة مجلسي
الكلتين .

ب- إذا كان الطالب غير حاصل على الحد الأدنى للمجموع الذي وصل إليه القبول
في الكلية فيجوز التحويل بقرار من مجلس الكلية المحول إليها بناء على توصية من
للقومسيون الطبي العلم لحالة مرضية

لذلك تقدم المدعي بصفته بطلب إلى كلية جامعة بهدف تحويل
..... من كلية جامعة إلا أن الجهة الإدارية رفضت طلب
التحويل ، وبما أن قرار الرفض " الإيجابي في حالة صدور قرار أو سلبه عند
سكوت الإدارة " يقوم على خطأ الجهة الإدارية ذلك الخطأ الذي يترتب أضراراً
يتعذر تداركها من جراء الاستمرار في تنفيذ قرارها.

لذلك

يلتمس نفاذ المدعي الحكم بالآتي :-

أولاً : قبول الدعوى شكلاً.

ثانياً: وقف تنفيذ القرار المطعون فيه لتوافر ركبي الاستعجال والجدية.

ثالثاً: وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه مع ما يترتب على ذلك من آثار
وإلزام الجهة الإدارية بالمصروفات ومقابل أتعاب المحاماة.

وكيل الطالب

المحامي.....

توكيل رقم لسنة ٢٠٠٠

توثيق.....

٤- صيغة دعوى تمكين من دخول الامتحان لمعتقل سياسي

السيد الأستاذ المستشار / نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس محكمة القضاء الإداري

ورئيس دائرة الأكراد

تحية طيبة وبعد،

مقمة لسيادتكم / اسم المدعي ثلاثيا متى توفرت أهليته للتقاضى أو اسم

الولي الطبيعي وصفته * المودع بسجن ومحلته المختار مكتب الأستاذ/

..... للمحلي للكتن

ضـــــــد

١- السيد اللواء وزير الداخلية بصفته

١- السيد الأستاذ الدكتور رئيس جامعة بصفته

٣- السيد الأستاذ الدكتور عميد كلية بصفته

الموضوع

الطالب مودع سجن نظراً لاعتقاله سياسيا منذ علم وبما أنه مقيد

بكلية جامعة بالفرقة عن العلم الدراسي / ٢٠٠٠ ،

ونظراً لأنه يرغب في تمكينه من أداء امتحانات الترم الأول ولترم الثاني للعلم

الدراسي / لذلك تقدم من داخل محبسه إلى الجامعة بطلب تمكينه من

أداء الامتحان لدخل السجن المودع به إلا أن الجهة الإدارية رفضت ذلك بزعم عدم

توفر إمكانية عقد لجان الامتحان لدخل السجن المودع به الطالب^(١)

وبما أن المادة الأولى من القانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٧٣ والتي تضمنت تعديل المادة

٣١ من القانون رقم ٣٩٦ لسنة ١٩٥٦ بشأن تنظيم السجن ألزمت إدارة السجن

بتمكين المسجونين من تلبية الامتحانات الخاصة بهم حيث جاء نصها " على إدارة

السجن أن تشجع المسجونين على الاطلاع والتعليم وأن تيسر الاستكثار للمسجونين

الذين لديهم الرغبة في مواصلة الدراسة وأن تسمح بتلبية الامتحانات الخاصة بهم

في مقر اللجان "

(١) لا يشترط لإقامة هذه الدعوى أن يقدم الطالب إلى الجهة الإدارية بطلب تمكينه من دخول الامتحان

ويرفض فيمكن رفع الدعوى بلا سابقة تقديم طلب إلى الكلية أو إلى وزارة الداخلية

كما إن الدستور كفل حق المواطنين في التعليم وسأولى بينهم في الحقوق وهو ما نصت عليه المادة العشرة من الدستور من أن ط كل مواطن يقض عليه لو يحبس أو تنقيد حريته بأي قيد يجب معملته بما يحفظ عليه كرامة الإنسان ولا يجوز إذقته بدنياً أو معنوياً *

وبما أن عدم تمكن المدعي من أداء امتحانات الترم يلحق به أضراراً يتعذر تداركها ، كما أن القرار السلبى الصادر بعدم تمكنه يشوبه عيب مخالفة للقانون وإساءة استعمال السلطة مما يجعله خليفاً بالإلغاء مستقبلاً وبالتالي فإن ركبي وقف للتنفيذ متوافران في القرار المطعون فيه.

لذلك

يلتمس دفاع المدعي بالآتي :-

أولاً : قبول الدعوى شكلاً.

ثانياً: وبصفة مستعجلة وقف تنفيذ القرار المطعون فيه وتمكين المدعي من أداء امتحانات الترم للعام الجامعي/..... وما يترتب على ذلك من آثار على أن تأمر المحكمة بتنفيذ الحكم بمسودته الأصلية ودون إعلان .
ثالثاً: وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه مع ما يترتب على ذلك من آثار وإلزام الجهة الإدارية بالمصروفات ومقابل أتعاب المحاماة.

وكيل الطالب

المحامي.....

توكيل رقم لسنة ٢٠٠٠

توثيق.....

٥- نموذج دعوى وقف تنفيذ قرار عدم منح أجازة خاصة

لمرافقة الزوج

السيد الأستاذ المستشار / نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس محكمة القضاء الإداري

ورئيس دائرة الترقيلات

تحية طيبة وبعد،

مقمة لسيادتكم / "إسم المدعي ثلاثياً والمقيم بـ شارع
مدينة ومحلته المختار مكتب الأستاذ المحامي الكائن ب
شارع مدينة"

ضد

١- السيد الأستاذ الدكتور رئيس جامعة بصفته^(١)

ويعلم سيادته بصفته في موطنه القانوني المتمثل في الإدارة القانونية والكائن مقرها
.....

مخاطباً مع

الموضوع

يشغل الطالب وظيفة بكلية جامعة ، بتاريخ / / ٢٠٠٠
ولما كان هذا الزوج ما زال يعمل بالخارج حتى الآن ، وأنه للمحافظة على كيان
الأسرة باعتبارها أحد خلايا المجتمع النافع فإن ذلك يتطلب لم تشمل بوجود المدعي
مع زوجه طوال بقاء الأخير بالخارج.

لذلك تقدم المدعي بتاريخ / / ٢٠٠٠ بطلب إلى الجهة الإدارية لمنحه أجازة
خاصة لمرافقة الزوج الذي يعمل بالخارج عن فترة من / / ٢٠٠٠
إلى / / ٢٠٠٠ إلا أن الجهة الإدارية رفضت الطلب بزعم أن المدة ٩٠ من
قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ المعدل بقانون رقم ٥٤ لسنة
١٩٧٣ تتطلب أن يقضي في العمل مدة مماثلة للمدة التي سبق أن قضاه في أجازة

(١) هذه الدعوى أكثر انتشاراً بالنسبة للمعلمين بالجامعات حيث أن نص المادة ٩٠ ، ٩١ من قانون تنظيم
الجامعات يضمنان حداً أقصى لسنوات الأجازة الخاصة إلا أن المحكمة الدستورية علماً أعلنت الأمر إلى
المادة (٦٩) من قانون المعلمين المدنيين بالدولة والتي لا تشترط حداً أقصى للأجازة ومن ثم فإن هذه
الدعوى تقل انتشاراً بالنسبة لباقى المعلمين المدنيين بالدولة ، وترفع هذه الدعوى من الزوج أو الزوجة.

لمرافقة الزوج ، كما أن المادة ٩١ من ذلك القانون تمنع من منع أجازة لمرافقة الزوج لو لأي سبب آخر تزيد على عشر سنوات طوال مدة خدمة هيئة التدريس. إلا أن المحكمة الدستورية العليا قضت بتاريخ ١٩٩٥/١٢/٢ بعدم دستورية نص المادة ٨٩ لسنة ١٩٧٢ ومن ثم فإنه يتم إعمال المادة ٦٩ فقرة (١) من قانون العاملين المدنيين بالدولة التي تجعل تطبيقه وجوبياً في الحالات التي لا يوجد نص بها، وبما أن المادة ٦٩ فقرة (١) من قانون العاملين المدنيين بالدولة تجعل على علق الجهة الإدارية التزام بمنح الزوج أجازة لمرافقة الزوج الذي يعمل بالخارج دون قيد أو شرط.

لذلك

يلتمس المدعي تحديد قرب جلسة لنظر دعواه والحكم له بالآتي :-
أولاً : قبول الدعوى شكلاً.

ثانياً: وبصفة مستعجلة وقف تنفيذ القرار المطعون فيه والمتضمن عدم منحه أجازة لمرافقة الزوج في الفترة من / / ٢٠٠٠ إلى / / ٢٠٠٠.
ثالثاً: وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه مع ما يترتب على ذلك من أنسار وإلزام الجهة الإدارية بالمصروفات ومقابل أتعاب المحاماة.

وكيل الطالب

المحامي.....

توكيل رقم لسنة ٢٠٠٠

توثيق

٦- نموذج دعوى علم تطبيق قواعد الرافة

أو إعادة رصد درجات

السيد الأستاذ المستشار / نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس محكمة القضاء الإداري

ورئيس دائرة الأفراد

تحية طيبة وبعد،

مقدمه لسيادتكم / اسم المدعي ثلاثياً أو ولي أمره " والمقيم بالمقار رقم
شارع مدينة ومحلته المختار مكتب الأستاذ / المحامي
الكاثر ب بالمقار رقم شارع مدينة
.....

ضد

١- السيد الأستاذ الدكتور رئيس جامعة بصفته

٢- السيد الأستاذ الدكتور عميد كلية بصفته

ويعلنان بموطنهم القانوني بالإدارة القانونية والكاثر مقرها
مخاطبا مع

الموضوع

المدعي مقيد بالفرقة عن العلم الدراسي / وتقدم لامتحان
الترم تحت رقم جلوس وأعلنت النتيجة والتي جاءت
متضمنة " رسوب الطالب في المواد الآتية - أو حصوله على تقدير
مقبول - أو حصوله على تقدير جيد " وبما أن قواعد لجان الممتحنين بالكلية قررت
منح طلاب الفرقة عدد درجة تضاف إلى مجموع الدرجات الحاصل
عليها بشرط أن تتغير من حالته من رسب إلى نجاح ومنقول إلى الفرقة الأعلى
بمواد أو إلى نجاح بدون مواد أو من جيد إلى جيد جدا .

وحيث أن الطالب تقدم بتظلم إلى السيد الأستاذ الدكتور عميد الكلية بتاريخ
/ / ٢٠٠٠ لتطبيق قواعد الرافة عليه بإضافة درجة " وتوزيعها على
المواد التي رسب فيها - أو إضافتها إلى مجموع درجاته لتغير من تقديره " إلا أنه
رفض تظلمه ولم تطبق عليه القواعد وبما إن ذلك يعد مخالفا للقانون مما يستوجب

معه إلزام الجهة الإدارية بتقديم بيان بالدرجات التي حصل عليها وكذلك قواعد التيسير " الرافعة " المعمول بها في العام الدراسي ٠٠٠٠/٠٠٠٠

لذلك

يلتمس المدعي تحديد أقرب جلسة لنظر الدعوى والحكم بالآتي :-
أولاً : قبول الدعوى شكلاً.

ثانياً: وبصفة مستعجلة وقف تنفيذ القرار السلبي بعدم تطبيق قواعد الرافعة على المدعي وما يترتب على ذلك من آثار أخصها منح المدعي ٠٠٠٠٠ درجة لتغيير حالته من " راسب إلى ناجح ٠٠٠٠ إلخ " .

ثالثاً: وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه مع ما يترتب على ذلك من آثار مع إلزام الجهة الإدارية بالمصروفات ومقابل تعاب المحاماة.

وكيل الطالب

المحامي ٠٠٠٠٠

توكيل رقم ٠٠٠٠ لسنة ٢٠٠٠

توثيق ٠٠٠٠٠

٧- نموذج دعوى لصرف علاوة تشجيعية^(١)

السيد الأستاذ المستشار / نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس محكمة القضاء الإداري
ورئيس دائرة الجزاءات

تحية طيبة وبعد،

مقدمه لسيادتكم / إسم المدعي ثلاثياً والمقيم بالعقار رقم شارع
..... مدينة ومطلة للمختار مكتب الأستاذ المحامي للكتاب
بالعقار رقم شارع مدينة
.....

ضد

السيد/ الوزير أو المحافظ أو رئيس الجامعة أو رئيس الهيئة التي تتمتع
بالشخصية المعنوية وذلك بحسب الأحوال "ويعلم بـ
مخاطباً مع

الموضوع

بتاريخ / / ٢٠٠٠ عين الطالب بدرجة "ويذكر جهة عمله "حيث كان
مؤهله الدراسي حينئذ هو إلا أنه بتاريخ / / ٢٠٠٠ حصل على مؤهل
أعلى من الذي عين بمقتضاه ويمثل ذلك في
وحيث أن المادة ٣/٥٢ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨
وتعديلاته تنص على " كما يجوز للسلطة المختصة منح علاوة تشجيعية
للعاملين الذين يحصلون أثناء خدمتهم على درجات علمية أعلى من مستوى الدرجة
الجامعية الأولى وذلك وفقاً للإجراءات التي يصدر بها قرار من رئيس مجلس
الوزراء"

كما تنص المادة الثالثة من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٨٩٨ لسنة ١٩٨٢ مينة
شروط استحقاق العلاوة التشجيعية حيث اشترطت " أن يكون المؤهل الذي حصل
عليه العامل يتفق وطبيعة عمله ، وأن يكون فرع التخصص بالدرجة العلمية التي
حصل عليها يتفق وعمل الوظيفة التي يشغلها ويرجع ذلك إلى لجنة شئون المعلمين "

(١) هذه الدعوى تدخل في إطار دعوى التسويات التي لا تتقيد بمبدأ لوفضا ولا يشترط فيها سابقة
للتظلم .

وبما أن شروط استحقاق العلاوة التشجيعية توافرت في حق الطالب إذ أنه حصل على ٠٠٠٠٠ أثناء الخدمة وأن هذا المؤهل يرتبط كلياً بالوظيفة مما يستوجب تطبيق المادة ٣/٥٢ سالفه الذكر عليه.

وحيث أن الطالب تقدم للجهة الإدارية بتاريخ / / ٢٠٠٠ لمنحه العلاوة التشجيعية إلا أن الجهة الإدارية لم تجبه لطلبه، مما دعاه إلى اللجوء للجنة فض المنازعات إعمالاً للقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بطلب قيد تحت رقم ٠٠٠٠٠ بتاريخ / / ٢٠٠٠ وانتهت اللجنة بجلسة / / ٢٠٠٠ بالتوصية بالآتي:-

"تذكر التوصية سواء بالأحقية أو بالرخص".

ولما كان الطالب يستحق العلاوة التشجيعية لامتطابق شروط استحقاقها عليه وبما أن الجهة الإدارية لم تمنحه إياها.

لذلك

يلتمس المدعي تحديد قرب جلسة لنظر الدعوى والحكم له بالآتي :-
أولاً : قبول الدعوى شكلاً.

ثانياً: وفي الموضوع بإلغاء القرار السليبي الصادر بعدم منح علاوة تشجيعية اعتباراً من تاريخ حصوله على المؤهل العالي في / / ٢٠٠٠ مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها إلزام الجهة الإدارية بكافة الفروق المالية حتى تاريخ الحكم في الدعوى وكذلك إلزامها بالمصروفات ومقابل أتعاب المحاماة.

وكيل الطالب

المحامي ٠٠٠٠٠

توكيل رقم ٠٠٠٠ لسنة ٢٠٠٠

توثيق ٠٠٠٠٠

٨- نموذج دعوى تخطي في الترقية^(١)

السيد الأستاذ المستشار / نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس محكمة القضاء الإداري
ورئيس دائرة الترقّيات

تحية طيبة وبعد،

مقدمه لسيادتكم / " إسم المدعي ثلاثياً والمقيم بالعقار رقم شارع
..... مدينة ومحلّه المختار مكتب الأستاذ المحامي الكائن
بالعقار رقم شارع مدينة "

ضد

السيد/ رئيس مجلس الوزراء أو وزير أو رئيس جامعة أو
رئيس هيئة " يعلن بـ
مخاطباً مع

الموضوع

يشغل الطالب وظيفة من الدرجة " من الوظائف النوعية - أو
التخصصية - أو المعاونة - أو العليا " وذلك منذ / / ٢٠٠٠ إذ أنه حاصل على
..... وذلك " يذكر الجهة التابع لها " .
إلا أنه بتاريخ / / ٢٠٠٠ صدر قرار المعان إليه رقم والمتضمن ترقية
زملاء الطالب إلى درجة علماً بأن الطالب " أقدم من المرشحين جميعاً وذلك
في حالة الترقية بالأقدمية - أو أكفاً منهم جميعاً في حالة الترقية بالاختيار " .
و بتاريخ / / ٢٠٠٠ تقدم الطالب إلى الجهة الإدارية " مصدرة القرار - أو الجهة
الرئيسية لها " بتظلم لتخطيه في الترقية إلا أن الجهة الإدارية " رفضت تظلمه
صرحاً - أو رفضته ضمناً بسكوته عن الرد سنين يوماً " .

(١) هذه الدعوى تستوجب لاستيفاء الشكل سابقة التظلم من القرار المطعون فيه وقد يكون هناك مصالحة
لرافع الدعوى تتمثل في ترفيقه إذا تطبقت عليه شروط الترقية وتكون صيغة الدعوى كالدونة وقد يكون
الطالب غير مستوفي لشروط الترقية ويعلم أن أحد المرشحين بالقرار أيضاً غير مستوفي لشروط الترقية في
هذه الحالة تكون الطلبات الختامية هي إلغاء القرار إلغاءً مجرداً وهذا معناه أن المحكمة تلغي القرار
وتعيد الحال إلى الجهة الإدارية إلى ما قبل صدوره أي إلغاء ترقية المرشحين في القرار .

ولقد تقدم للطلاب إلى لجنة فض المنازعات بطلبه المعيد تحت رقم ٠٠٠٠٠ بتاريخ
/ / ٢٠٠٠ وبجلسة / / ٢٠٠٠ أوصت اللجنة " تذكر التوصية " .
وبما أن الجهة الإدارية لم ترفي الطلاب أسوة بزملائه مما دعاه إلى إقامة هذه
الدعوى طعنًا في القرار رقم ٠٠٠٠٠٠ فيما تضمنه من تخطيه في الترقية .

بنسأء عليه

يلتمس الطالب تحديد قرب جلسة لنظر الدعوى والحكم بالآتي :-
أولاً : قبول الدعوى شكلاً.

ثانياً: والحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه فيما تضمنه من تخطي
الطلاب في الترقية وما يترتب على ذلك من آثار .

ثالثاً: إلغاء القرار المطعون فيه وما يترتب على ذلك من آثار أخصها ترقية الطالب
ولاستحقاقه للفروق المالية منذ صدور القرار المطعون فيه .

وكيل الطالب

المحلي ٠٠٠٠٠

توكيل رقم ٠٠٠٠ لسنة ٢٠٠٠

توثيق ٠٠٠٠٠

٩- نموذج لدعوى تعويض

عن تحميل المتعاقد بغرامة تأخير

السيد الأستاذ المستشار/ نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس محكمة لقضاء الإداري
ورئيس دائرة العقود والتعويضات

تحية طيبة وبعد،

مقتمه لميادنتكم /* إسم المدعي ثلاثياً أو بصفته الممثل القانوني لشركة
..... الكائن مقرها ومحله المختار مكتب الأستاذ المحامي
الكائن بالمقار رقم شارع مدينة.....

ضـــــــــــــــــد

السيد/ " صفة المتعاقد الآخر في العقد " ويعان بـ
مخاطباً مع

الموضوع

بتاريخ / / ٢٠٠٠ أعلنت " تكتب الجهة " عن المنقصة
بشان تأجير - توريد- القيام بأعمال " طبقاً للمواصفات والشروط الواردة بكراسة
الشروط .

وبتاريخ / / ٢٠٠٠ أُرْسِيت المنقصة على الطالب وتم التعاقد معه وبدأ في تنفيذ
العملية المسندة إليه بأمر الإسناد.

إلا أنه وبتاريخ / / ٢٠٠٠ علم بأن الجهة أوقعت عليه غرامة تأخير قدرها
..... إعمالاً لنص المادة ٢٣ من قانون المنقصات والعزليات رقم ٨٩ لسنة
١٩٩٨ ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار وزير المالية رقم ١٣٦٧ لسنة ١٩٩٨ والتي
تضمنت " إذا تأخر المتعاقد في تنفيذ العقد عن الميعاد المحدد له ، جاز للسلطة
المختصة لدواعي المصلحة العامة إعطاء المتعاقد مهلة إضافية لإتمام التنفيذ على أن
توقع عليه غرامة عن مدة التأخير طبقاً للأسس وبالنسب وفي الحدود التي يبينها
اللائحة التنفيذية، بحيث لا يجاوز مجموع الغرامة (٣ ٪) من قيمة العقد بالنسبة
لشراء المنقولات ونلقي للخدمات والدراسات الاستشارية والأعمال الفنية ، (١٠ ٪)

بالنسبة للمقاولات الأعمال والنقل ، وترفع الغرامة لمجرد وصول للتأخير دون حاجة إلى تنبيه أو إنذار أو اتخاذ أي إجراء آخر "

ولما كانت أسباب التأخير ترجع إلى الجهة الإدارية حيث أنها فإنه إحصائياً
للفقرة الأخيرة من المادة السابقة والتي تنص على " وفي حالة الادعاء بإخلال الجهة
الإدارية بالتزاماتها الواردة بالعقد بخطأ منها يكون للمتعاقد الحق في اللجوء للقضاء
للمطالبة بتعويضه عما لحقه من ضرر نتيجة لذلك....."

وحيث لجأ إلى لجنة فض المنازعات بطلبه المقيد تحت رقم بتاريخ /
/ ٢٠٠٠ إلا أنها وبجلسة / / ٢٠٠٠ أوصت بالآتي " نذكر للتوصية " .
كما أن للقرار المطعون فيه الحق بالطالب الأضرار المادية والأدبية التي تقدر
ب.....

بناءً عليه

يلتمس الطالب تحديد اقرب جلسة لنظر الدعوى والحكم بالآتي :-
أولاً : قبول الدعوى شكلاً.

ثانياً: بصفة مستعجلة وقف تنفيذ قرار الجهة الإدارية رقم لسنة والمتضمن
تحميل الطالب غرامة قدرها

ثالثاً: وفي الموضوع بإلغاء القرار مع الحكم بإلزام الجهة الإدارية بدفع مبلغ
..... لجبر ما لحق بالطالب من أضرار مادية وأدبية من جراء لقرار المطعون
فيه وإلزامها بالمصروفات ومقابل أتعاب المحاماة .

وكيل الطالب

المحامي.....

توكيل رقم لسنة ٢٠٠٠

توثيق

١٠- نموذج لدعوى تعويض

عن فسخ التعاقد

السيد الأستاذ المستشار/ نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس محكمة القضاء الإداري
ورئيس دائرة العقود والتعويضات

تحية طيبة وبعد،

مقدمه لسيادتكم /* إسم المدعي ثلاثياً أو بصفته الممثل القانوني لشركة
..... والمقيم بـ ومحلته المختار مكتب الأستاذ المحامي الكثرن
بالعقار رقم شارع مدينة.....

ضد

السيد/ " ممثل الجهة الإدارية " ويعطن بـ
مخاطباً مع

الموضوع

بتاريخ / / ٢٠٠٠ أعلنت " تكتب الجهة " عن المناقصة رقم
لسنة بشأن* تأجير - توريد- التقييم بأعمال " طبقاً للمواصفات والشروط
الواردة بكراسة الشروط .

وحيث أن العملية أُرسيّت على الطالب وتم التعاقد معه وبدأ بالفعل في تنفيذ بنود
العقد إلا أنه وبتاريخ / / ٢٠٠٠ أخطر بكتّاب موصى عليه بطم الوصول
أرسلته إليه الجهة الإدارية تحيطه علماً " بفسخ العقد معه - أو بتنفيذه على حسابه
عن طريق شركة إعمالاً لنص المادة ٧٥ من قانون المناقصات والمزايدات
رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ والتي تنص على " يجوز للجهة الإدارية فسخ العقد أو تنفيذه
على حساب المتعاقد إذا لُخِلَ بأي شرط من شروطه ويكون الفسخ أو التنفيذ على
حساب المتعاقد إذا لُخِلَ بأي شرط من شروطه ويكون الفسخ أو التنفيذ على حساب
المتعاقد بقرار من السلطة المختصة يخطر به بكتّاب موصى عليه بطم الوصول
على عنوانه المبين في العقد.

وحيث أن الطالب لم يخل بتنفيذ أي بند من بنود التعاقد وأنه لم يتأخر عن التنفيذ وفقاً
للمستندات الآتية

لذلك تقدم بطلب إلى لجنة فض المنازعات بطلبه المقيد تحت رقم بتاريخ
/ / ٢٠٠٠ إلا أنها وبجلسة / / ٢٠٠٠ أوصت بالآتي " تنكر التوصية " .
ولما كان قرار الجهة الإدارية " يفسخ العقد - أو إسناد العملية إلى شركة أخرى "
جاء مجحفاً بالطالب وعلى غير سند من القانون والواقع وأنه ألحق أضراراً مادية
وأدبية تمثلت في وتقدر بمبلغ لتي

لذلك

يلتمس الطالب تحديد اقرب جلسة لنظر الدعى والحكم بالآتي :-
أولاً : قبول الدعى شكلاً .

ثانياً : بصفة مستعجلة وقف تنفيذ القرار رقم لسنة والمتضمن
مضمون القرار "

ثالثاً : وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه مع ما يترتب على ذلك من آثار
وإلزام الجهة الإدارية بأن تؤدي للطالب مبلغ تعويضاً عما لحقه من أضرار
مادية وأدبية وإلزام الجهة الإدارية بالمصروفات ومقابل أتعاب المحاماة .

وكيل الطالب

المحامي

توكيل رقم لسنة ٢٠٠٠

توثيق

١١- نموذج صيغة دعوى إعادة احتساب العلاوات الخاصة (١)

السيد الأستاذ المستشار / نقيب رئيس مجلس الدولة ورئيس محكمة القضاء الإداري

ورئيس دائرة الترقّيات

تحية طيبة وبعد،

مقدمه لسيادتكم / "إسم المدعي ثلاثياً والمقيم بالعقار رقم شارع
..... مدينة ومحلّه المختار مكتب الأستاذ المحامي الكائن
بالعقار رقم شارع مدينة

ضد

السيد/ "وزير أو رئيس جامعة - أو رئيس هيئة إلخ"
ويعان به

مخاطباً مع

الموضوع

يشغل الطالب وظيفة من الدرجة وذلك اعتباراً من / / ٢٠٠٠
وصدر القانون ١٠١ لسنة ١٩٨٧ متضمناً في ملته الأولى منح العاملين بالدولة
علاوة قدرها ٧٠٪ من الأجر الأساسي لكل منهم في تاريخ العمل بالقانون لو في
تاريخ التعيين لمن يعين بعد هذا التاريخ.
وقد صدرت بعد ذلك عدة تشريعات نظمت استحقاق العلاوات التي تمنح للعاملين
وتترواح ما بين ١٠٪ و ٢٠٪ .

ولما كان مرتب الطالب قبل صدور القانون السابق هو جنبيه ولم يتغير
بإضافة العلاوات الخاصة بواقع ٧٠٪ من الأجر الأساسي وهو ما يتضح بجلاء من
بيان مفردات مرتبه المرفق بحافظة المستندات المقدمة منه أثناء رفع الدعوى.

(١) تبلغ هذه العلاوات بالنسبة لأعضاء هيئة التدريس في الجامعات ١٢٠٪ من الأجر الأساسي مع العلم
بأن المقصود بمضو هيئة التدريس هو من يعين في وظيفة مدرس وما يطوفا كاستاذ مساعد أو استاذ
إعسالا لنص المادة ٦٤ من لقون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ علما بأن المدرس وصدر له قرار
تعيين وليس قرار ترقية من مدرس مساعد إلى مدرس ومن ثم فإنه يلزم إضافة هذه العلاوات عند تعيينه
في وظيفة مدرس.

وانذاك تقدم الطالب إلى لجنة فض المنازعات وقيد طلبه تحت رقم ٠٠٠٠٠ . ويجلسه / / ٢٠٠٠ توصت اللجنة " تذكر التوصية " .

ولما كانت الجهة الإدارية متعنتة لم تجب الطالب لطلباته أسوة مما حدا به إلى إقامة هذه الدعوى .

بنسأء عليه

يلتمس الطالب تحديد قرب جلسة لنظر الدعوى والحكم بالآتي :-
أولاً : قبول الدعوى شكلاً.

ثانياً: وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه وبأحقية الطالب في إضافة العلاوة الخاصة إلى مرتبه منذ استحقاقها الترقية مع ما يترتب على ذلك من فروق مالية حتى تاريخ الحكم في الدعوى وإلزام الجهة الإدارية بالمصروفات ومقابل أتعاب المحاماة .

وكيل الطالب

المحامي.....

توكيل رقم ٠٠٠٠ لسنة ٢٠٠٠

توثيق ٠٠٠٠٠

١٢- نموذج لظعن أمام المحكمة التأديبية^(١)

السيد الأستاذ المستشار / نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس المحكمة التأديبية

لمستوى الإدارة.....

تحية طيبة وبعد،

مقدمه لسيادتكم / اسم المدعي ثلاثياً والمقيم بالعقار رقم شارع
..... مدينة ومحل المختار مكتب الأستاذ المحلي للكلن
بالعقار رقم شارع مدينة.....

ضد

السيد/ رئيس مجلس الوزراء أو وزير أو رئيس جامعة أو
رئيس هيئة "ويعلن بـ

مخالطاً مع

الموضوع

يشغل الطاعن وظيفة من الدرجة وذلك منذ / / ٢٠٠٠
وفوجئ بإحالاته للتحقيق لارتكابه وبشّرت معه التحقيق "الإدارة
القانونية- التأديبية الإدارية" وقيد التحقيق الإداري تحت رقم
لسنة وبتاريخ / / ٢٠٠٠ أعلن بانتهاء التحقيق ومجازاته بعقوبة
..... وذلك بموجب القرار رقم ، ولما لم يلق قرار توقيع الجزاء قبولاً لدى
الطالب وذلك للأسباب الآتية لذلك تتظلم منه بتاريخ / / ٢٠٠٠

(١) تختص المحكمة التأديبية بنوعها - على النحو السابق ذكره - بنظر الدعوى التي تتولى إقامتها
التأديبية الإدارية، والطعون التي يقمها الأفراد طعناً في قرارات مجازاتهم ، وشترط الطعون قبولها شكلاً
سابقة التظلم في المواعيد من القرارات المطعون فيها ، كما يطلب الحاضر عن الطاعن ضم ملف
التحقيق الذي أجري معه ونتيجته وتظلم الذي تقدم به .

كما يمكن الطاعن إضافة طلب ثالث إلى طلباته الختامية في صحيفة الطعن وهو الحكم بإلزام الجهة
الإدارية بدفع مبلغ جتيه تمويضاً عما لحقه من أضرار مادية وأدبية من جراء القرار المطعون
فيه ، فالمحكمة التأديبية هي الوحيدة من محاكم مجلس الدولة التي تمكن الفصل في طلب الترميض
بالإضافة إلى إلغاء القرار المطعون فيه ، في حين أن باقي محاكم مجلس الدولة تفصل في طلب الإنشاء
وتحيل طلب الترميض إلى المحكمة المختصة.

إلا أن الجهة الإدارية " رفضت تعطله صراحة - أو رفضته ضمناً بسكوته عن
الرد مستين يوماً "

ولقد تقدم الطالب إلى لجنة فض المنازعات بطلبه المقيد تحت رقم
بتاريخ / / ٢٠٠٠ إعمالاً للقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ وبجلسة / / ٢٠٠٠
قررت اللجنة " تذكر التوصية " وبما إن الجهة الإدارية لا زالت توقع العقوبة على
الطالب مما حدا به إلى إقلمة هذا الطعن

بناءً عليه

يلتمس الطاعن تحديد قارب جلسة لنظر طعنه والحكم بالآتي :-
أولاً : قبول الدعوى شكلاً.

ثانياً: وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه فيما تضمنه من مجازاة الطاعن
بعقوبة وما يترتب على ذلك من آثار وإلزام الجهة الإدارية المصروفات
ومقابل أتعاب المحاماة .

وكيل الطالب

المحامي.....

توكيل رقم لسنة ٢٠٠٠

توثيق.....

١٣- صيغة نظلم من قرار

" تخطي في الترقية أو مجازاة المتظلم "(١)

السيد الأستاذ/ " مصدر القرار أو الجهة الرئاسية له "

تحية طيبة وبعد

مقدمه لسيدانكم/ ويشغل وظيفة من الدرجة اعتبارا من / / ٢٠٠٠ ، وصدر القرار رقم بتاريخ / / ٢٠٠٠ متضمنا ترقية كلا من :-
..... إلى وظيفة من الدرجة

وحيث لفتي أنكم من المرشحين بهذا القرار " وذلك في حالة للترقية بالأهمية " إذ لفتي التحقت بالعمل بتاريخ / / ٢٠٠٠ كما لفتي حاصل على وإنجازاتي العملية هي " وذلك بالنسبة للترقية بالاختيار " مما يجعلني أحق بالترقية من المرشحين ، وحيث أن القانون حدد الفترة الزمنية للتظلم وهي ستون يوما من تاريخ صدور القرار المتظلم منه ، ومن ثم يكون تظلمي جاء في المواعيد المقررة قانونا .

الطلب

للمرجو من سيدانكم التفضل باتخاذ اللازم قانونا نحو إعادة النظر في القرار الصادر رقم لسنة فيما تضمنه من تخطي في الترقية إلى وظيفة وبأحقيتي في ذلك اعتبارا من تاريخ صدور القرار المتظلم منه .

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام

مقدمه لسيدانكم

.....

(١) يجب على المتظلم قيد تظلمه بالسجلات وتوقيع الموظف المختص على صورة منه تعيد الاستلام ، ومواعيد التظلم هي ستين يوما من تاريخ العلم اليقيني بالقرار ، ولمحكم مجلس الدولة في ذلك شأن حيث أنها تمد هذه المدة إلى أطول ما يكون إذا ثبت لديها عدم العلم اليقيني للمتظلم لسفرو مثلا في بعثة أو في مهمة أو لوجوده في الخارج لأي سبب أو لأن القرار المطعون فيه لم ينشر ، فهذه الأمور جميعها تفتح مدة التظلم إلى ما يزيد عن المدة المقررة قانونا وإلى أي مدى متى دعم ذلك باقتناع العلم اليقيني في حينه . وتختلف صيغة التظلم قليلا بالنسبة لقرار توقيع العقوبة حيث يذكر بتاريخ / / ٢٠٠٠ صدر القرار رقم متضمنا ولما كان ذلك مجعفا بالمتظلم لذلك

ملحوظة : الدعاوى التي يشترط لقبولها سابقة التظلم هي ما يتعلق بالترقيات وما يتضمن توقيع الجزاءات - على النحو السابق ذكره - كما أنه لا يجوز رفع هذه الدعاوى مباشرة بعد انتهاء مدة الرد على التظلم وغنما يتم تقديم طلب إلى لجنة فض المنازعات للجهات المعنية قبل رفع الدعوى

ثانياً :- صيغ الطعون الإستئنافية

وطعون العليا .

١ - صيغة طعن أمام محكمة القضاء الإداري بهيئة إستئنافية: (١)

مجلس الدولة

محكمة القضاء الإداري

الدائرة الاستئنافية

تقرير طعن

إنه في يوم الموافق / / ٢٠٠٠ بسكرتارية محكمة القضاء الإداري بهيئة استئنافية.

حيث حضر أمامنا نحن السكرتير القضائي بالمحكمة السيد الأستاذ/ المحامي وكلاء عن السيد / المقيم بالعقار رقم شارع مدينة " طاعن "

ضد

السيد/ " مطعون ضده "

ويطعن بـ مخاطباً مع

وقرر أنه يطعن أمام محكمة القضاء الإداري بهيئة استئنافية في الحكم الصادر من المحكمة الإدارية لوزارة بجلسة / / ٢٠٠٠ في الدعوى رقم لسنة والذي جاء منطوقه " ينكر منطوق الحكم "

الوقائع

أقيمت الدعوى رقم لسنة أمام المحكمة الإدارية لوزارة وكانت للطلبات الختامية بصحيفتها هي ، وتداولت للدعوى بالجلسات قدم الطاعن خلالها وقم المطعون ضده وبجلسة / / ٢٠٠٠

(١) تعتبر محكمة القضاء الإداري محكمة استئنافية تنظر الطعون في أحكام المحاكم الإدارية - على النحو السالف ذكره - ويمتد الطعن في تلك الأحكام هو ستون يوماً وتعتبر أحكام محكمة القضاء الإداري بفترة استئنافية لأحكام نهائية لا يجوز الطعن فيها من ذوي الشأن أمام المحكمة الإدارية

قررت المحكمة حجز الدعوى للحكم لجلسة // ٢٠٠٠ وبهذه الجلسة الأخيرة حكمت المحكمة في الدعوى بالآتي " منطوق الحكم " .
ولما كان هذا الحكم لم يلق قبولا لدى الطاعن ، لذلك فإنه يطعن فيه للأسباب الآتية :-

أسباب الطعن

لولا : ، ثانيا : ، ثالثا :

فلهذه الأسباب والأسباب الأخرى التي سيبيها الطاعن بجلسات المرافعة يكون الحكم موضوع الطعن واجب إلغاؤه

بنسأء عليه

يلتمس الطاعن تحديد أقرب جلسة لنظر طعنه أمام الدائرة الاستئنافية بمحكمة القضاء الإداري والحكم له بالآتي:-

لولا : قبول الطعن شكلا، ثانيا : وفي الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه فيما قضى به من والحكم " بإلغاء القرار المطعون فيه أو تأييده " مع إلزام المطعون ضده بالمصروفات ومقابل أتعاب المحاماة عن الدرجتين.

عن الطاعن

..... المحامي

بما ذكر تحرر هذا الطعن وتوقع عليه منا ومن السيد الأستاذ/

المحامي وقيد برقم لسنة ق س

مراقب المحكمة القضائي

المقرر بالطعن

٢- طعن أمام المحكمة الإدارية العليا:-

مجلس الدولة

المحكمة الإدارية العليا

تقرير طعن

إنه في يوم الموافق / / ٢٠٠٠ الساعة .

حيث حضر أمامنا نحن المراقب القضائي بالمحكمة الإدارية العليا
السيد الأستاذ/ المحامي وكيلًا عن السيد / المقيم
بالعقار رقم شارع مدينة بموجب التوكيل رقم
توثيق
" طاعن "

ضد

السيد/
" مطعون ضده "

ويعلن بـ مخاطبًا مع

وقرر أنه يطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الحكم الصادر من محكمة
القضاء الإداري الصادر بجلسة / / ٢٠٠٠ في الدعوى رقم
لسنة والذي جاء منطوقه " ينكر منطوق الحكم "

الوقائع

بتاريخ / / ٢٠٠٠ أودع قلم مكتب محكمة قضاء الإداري صحيفة الدعوى
رقم لسنة وطلب في ختمها الحكم بالآتي " تنكر الطلبات الواردة
بمريضة الدعوى "

وتداولت الدعوى بالجلسات قدم خلالها الطاعن كما قدم المطعون
ضده وبلجنة / / ٢٠٠٠ أصدرت المحكمة حكمها في الدعوى قاضيا في
منطوقه " وأسست المحكمة قضاها سالف على وحيث أن
هذا الحكم قد خالف صحيح القانون والواقع مما يستوجب الطعن فيه للأسباب
الآتية:-

أسباب الطعن

أولاً :- الخطأ في تطبيق القانون وتأويله ، ثانياً :- الإخلال بحق الدفاع ، ثالثاً :- بطلان الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم ، رابعاً :- أن حكم القضاء الإداري المطعون فيه صدر على خلاف حكم حاز قوة الشيء المحكوم فيه^(١)

بناءً عليه

فلهذه الأسباب والأسباب الأخرى التي سيبيها الطاعن بجلسات المرافعة ومنكرات دفاعه فإنه يلتمس بعد اتخاذ كافة الإجراءات القانونية المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة ، إحالة هذا الطعن إلى دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا لتأمر بوقف تنفيذ الحكم المطعون فيه بصفة مستعجلة حتى يقضى في موضوع الطعن ، وبإحالة الطعن إلى دائرة الموضوع بالمحكمة الإدارية العليا لتقضى فيه بقبوله شكلاً للتعريض به في المواعيد ، وفي الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه ، والحكم بـ أو إعادة الدعوى إلى محكمة المختصة لإعادة نظرها والفصل فيها في ضوء حكم الإدارية العليا.

وكيل الطاعن

..... المحامي

بما ذكر تحرر هذا الطعن وتوقع عليه منا ومن السيد الأستاذ/ المحامي وقد برقم لسنة ق.عليا.

المراقب القضائي

المقرر بالطعن

(١) لا يشترط للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا توفر هذه الأسباب مجتمعة وإنما يكفي أيها منها لجنوى

قائمة المراجع

- ١- د/ أحمد السيد الصلوي " الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية
- ٢- د/ أحمد عودة النويري " قضاء الإلغاء في الأردن ط ١٩٨٩
- ٣- د/ أحمد محمود جمعه " الطعون الاستئنافية "
- ٤- د/ أنور رسلان " وسيط لقضاء الإداري " ط ١٩٩٩
- ٥- د/ ثروت عبد المال أحمد " الإشكالات الوقتية في تنفيذ الأحكام الإدارية " ط ١٩٩٦
- ٦- المستشار/ حمدي عكاشة ياسين " الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة " ط ١٩٩٧
- ٧- د/ رفعت فودة " القضاء الإداري " ط ١٩٩٧
- ٨- د/ سعد الشرقاوي " دروس في دعوى الإلغاء " ط ١٩٨٠
- ٩- د/ سعد الشرقاوي " الوجيز في القضاء الإداري " ط ١٩٨١
- ١٠- د/ سعد عصفور ، د/ محسن خليل " القضاء الإداري "
- ١١- د/ سليمان الطموي " الوجيز في القضاء الإداري " ط ١٩٧١
- ١٢- د/ سليمان الطموي " قضاء الإلغاء " ط ١٩٧٦
- ١٣- د/ سليمان الطموي " القضاء التلخيصي " ط ١٩٧٩
- ١٤- د/ سليمان الطموي " القرارات التلخيصية " ط ١٩٨٣
- ١٥- د/ صبري محمد السنوسي " الإجراءات أمام القضاء الإداري " ط ١٩٩٨
- ١٦- د/ طعيمة الجرف " شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري "
- ١٧- د/ عبد الغني بسيوني " القضاء الإداري " ط ١٩٨٦
- ١٨- د/ عبد الفتاح حسن " قضاء الإلغاء " الجزء الأول
- ١٩- د/ فؤاد أحمد علم " طرق الطعن في أحكام مجلس الدولة " ط ١٩٩٠
- ٢٠- د/ فؤاد المطار " القضاء الإداري " ط ١٩٦٨
- ٢١- د/ ماجد راغب الحلو " القضاء الإداري " ط ١٩٩٨
- ٢٢- د/ ماهر أبو العينين دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري
- ٢٣- د/ محمد الشافعي أبو راس " القضاء الإداري " ط ١٩٩٨
- ٢٤- د/ محمد رفعت عبد الوهاب ، د/ حسين عثمان " القضاء الإداري " ط ١٩٩٧

- ٢٥- د/ محمد عبد الحميد أبو زيد " قضاء الإداري " ط ١٩٨٧
- ٢٦- د/ محمد فؤاد مهنى " الرقابة على أعمال الإدارة " ط ١٩٥٦
- ٢٧- د/ محمد كامل ليلة " الرقابة على أعمال الإدارة " ط ١٩٨٥
- ٢٨- د/ محمد كمال الدين منير " قضاء الأمور الإدارية المستعجلة " ط ١٩٩٠
- ٢٩- د/ محمود حلمي " القضاء الإداري " ط ١٩٧٧
- ٣٠- د/ محمود محمد حلفظ " القضاء الإداري "
- ٣١- د/ مصطفى أبو زيد فهمي " قضاء الإلغاء "
- ٣٢- د/ نبيلة عبد الحليم كامل " دعوى الإلغاء "

للمسائل

- ١- د/ حسني درويش عبد الحميد " نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء " عين شمس ١٩٨١ .
- ٢- د/ محمد ظهري محمود " النظرية العامة لإشكالات التنفيذ الوقتية " القاهرة ١٩٩٤ .

للمقالات

- ١- د/ أحمد كمال الدين موسى " فكرة الإبتك لمأم القضاء الإداري " مجلة مجلس الدولة لسنة السابعة والعشرون سنة ١٩٨٠ .
- ٢- د/ عادل الطيطبائي " نشأة القرار الإداري السلمي وخصائصه القانونية " مجلة العلوم الإدارية لسنة السابعة والثلاثون العدد الأول يونيو ١٩٩٤ .
- ٣- د/ مصطفى كامل وصفي " لقاضي العام للمنزعات الإدارية " مجلة العلوم الإدارية العدد الثالث سنة ١٩٧٢ .

الفهرس

الموضوع	الصفحة
الباب الأول:- نشأة القضاء الإداري وتشكيل مجلس الدولة	١
الفصل الأول :- نشأة القضاء الإداري	٥
المبحث الأول :- مرحلة القضاء الموحد	٧
المبحث الثاني :- مرحلة القضاء المزدوج	١٣
الفصل الثاني :- أعضاء مجلس الدولة وظيفاتهم	٢٣
المبحث الأول :- أعضاء مجلس الدولة	٢٥
أولاً: رئيس مجلس الدولة	٢٧
ثانياً : نواب رئيس مجلس الدولة	٢٩
ثالثاً : أمين عام مجلس الدولة	٣٠
رابعاً: المستشارون	٣١
خامساً: المستشارون المساعدون	٣٢
سادساً: النواب	٣٤
سابعاً: المندوبون	٣٦
ثامناً: المندوبون المساعدون	٣٧
المبحث الثاني : وظائف أعضاء مجلس الدولة	٣٨
أولاً : حقوق أعضاء مجلس الدولة	٣٨
١- عدم القابلية للعزل	٣٨
٢- التفتيش على أعضاء مجلس الدولة	٣٩
٣- تأديب أعضاء مجلس الدولة	٤٠
٤- العقوبات التأديبية التي توقع على أعضاء المجلس	٤١
٥- الاختصاص بنظر طعون أعضاء المجلس	٤١
ثانياً: واجبات أعضاء مجلس الدولة	٤٢
الباب الثاني : أقسام مجلس الدولة واختصاصاتها	٤٣
الفصل الأول : القسم القضائي	٤٧
المبحث الأول : محكم مجلس الدولة	٤٩

٤٩	أولا : المحكمة الإدارية العليا
٥١	- دائرة فحص الطعون
٥١	- دائرة توحيد المبادئ
٥٢	- اختصاص المحكمة الإدارية العليا
٥٣	- من له حق الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا
٥٤	- طعن الخارج عن الخصومة
٥٥	- ميعاد الطعن
٥٦	- تقرير الطعن
٥٦	- كيفية الفصل في الطعن
٥٧	ثانيا : محكمة القضاء الإداري
٦٠	اختصاص محكمة القضاء الإداري
٦٠	أولا : الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية
٦٦	ثانيا : طعون الموظفين
٧٤	- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت
٧٩	- المنازعات المتعلقة بقرارات التعيين والترقية والعلوات
٨٢	- الطعون في القرارات الإدارية الصادرة بالإحالة إلى المعاش
٨٥	- الطعون في القرارات النهائية للسلطات التأديبية
٨٨	ثالثا : طعون الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية
٩٠	رابعا : المنازعات الخاصة بالضرائب والرسوم
٩١	خامسا : دعوى الجنسية
٩٦	سادسا: الطعون في قرارات الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي
٩٩	سابعا: طلبات التعويض عن القرارات الإدارية
١٠١	ثامنا: منازعات العقود الإدارية
١٠٨	إجرائات إقلمة الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري
١١٠	القواعد المنصوص عليها في القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠
١١٠	أ- تشكيل لجان فض المنازعات
١١١	ب- اختصاص لجان فض المنازعات

١١٢	ج- إجراءات التقاضي أمام لجان التوفيق في المنازعات
١١٣	د- الفصل في الطلبات المقدمة إلى لجان التوفيق في المنازعات
١١٤	- الشروط الواجب توافرها في عريضة الدعوى
١١٤	أ- الشروط المتعلقة بالبيانات العامة
١١٥	ب- شروط تتعلق بموضوع الدعوى
١١٥	ج- إعلان عريضة الدعوى
١١٦	المحاكم الإدارية
١٢٢	المحاكم التأديبية
١٢٤	الدعوى التأديبية والطعون التأديبية
١٢٥	أ- وقف أو مد وقف العامل المحال إلى المحكمة التأديبية
١٢٥	ب- صرف كل أو بعض مرتب العامل أثناء مدة الوقف
١٢٦	ج- الفصل في طلبات التعويض المتعلقة بالطعون التأديبية
١٢٦	د- الفصل في قرارات التحميل المرتبطة بقرارات توقيع الجزاء
١٢٧	شروط إقامة الدعوى التأديبية
١٢٨	كيفية توزيع الاختصاص بين المحاكم التأديبية
١٣٠	إجراءات التقاضي أمام المحاكم التأديبية
١٣١	١- الإحالة للمحكمة التأديبية
١٣٣	٢- مباشرة الدعوى التأديبية
١٣٤	٣- إجراءات نظر الدعوى أمام المحكمة التأديبية
١٣٨	هيئة مفوضي الدولة
١٤٠	اختصاصات هيئة مفوضي الدولة
١٤٠	١- تحضير الدعوى وتجهيزها للمراقبة
١٤٢	٢- الفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم
١٤٢	٣- عرض تسوية النزاع على الخصوم
١٤٣	٤- الطعن في الأحكام
١٤٥	المبحث الثاني: المنازعة الإدارية وكيفية التقاضي
١٤٥	أولاً : معايير المنازعة الإدارية

١٤٥	أ- اتصال المنازعة بسلطة إدارية
١٤٥	ب- القانون الواجب التطبيق
١٤٦	ج- معيار المرفق العام
١٤٦	د- المعيار المزدوج
١٤٦	هـ- معيار القرار الإداري
١٤٧	و- معيار التقدير
١٤٨	ثانياً: عموميات عن الدعوى الإدارية
١٤٨	١- شروط الدعوى
١٤٨	٢- كيفية رفعها
١٥٠	٣- اليفافات التي تتضمنها عريضة الدعوى وإعلانها
١٥٤	٤- تكيف الدعوى
١٥٤	٥- كيفية الإثبات أمام القضاء الإداري
١٥٥	٦- التدخل في الدعوى
١٥٦	٧- عوارض الخصومة
١٦٠	٨- تقادم الحق في رفع الدعوى
١٦١	٩- الحكم في الدعوى
١٦٥	١٠- أسباب بطلان الحكم
١٧٣	كيفية رد قضاة مجلس الدولة
١٧٤	موعد تقديم طلب الرد
١٧٤	إجراءات طلب الرد
١٧٥	أثر طلب الرد
١٧٥	الحكم في طلب الرد
١٧٦	بعض المبادئ التي أرسنها المحكمة الإدارية العليا
	الفصل الثاني :
١٨٥	القسم الاستشاري بمجلس الدولة
	المبحث الأول:
١٨٨	قسم الفتوى

	المبحث الثاني
١٩٣	قسم التشريع
١٩٦	الجمعية العمومية لقسمى القوى والتشريع
	الباب الثالث
٢٠٩	دعوى الإلغاء
٢١١	خصائص دعوى الإلغاء
	الفصل الأول
٢١٥	شروط قبول دعوى الإلغاء
٢١٨	المبحث الأول:- الشروط لشككية لدعوى الإلغاء
٢١٨	أولاً:- لقرار محل الطعن
٢١٩	نشأة القرارات الإدارية السلبية
٢٢١	خصائص القرار الإداري السلبي
٢٢٣	الطبيعة الإدارية للقرارات المطعون فيها
٢٣١	أعمال السيادة
٢٥٢	ثانياً: الشروط الواجب توافرها في رفع الدعوى
٢٥٦	١- خصائص المصلحة في دعوى الإلغاء
٢٦٥	٢- أنواع المصلحة التي تحميها دعوى الإلغاء
	المبحث الثاني
٢٧٦	ميعاد دعوى الإلغاء
٢٧٦	١- بدء سريان ميعاد دعوى الإلغاء
٢٧٧	الوسيلة الأولى : النشر
٢٧٨	الوسيلة الثانية : الإعلان
٢٨٠	الوسيلة الثالثة : العلم اليقيني
٢٨٤	٢- أسباب امتداد ميعاد الطعن بالإلغاء
٢٨٤	أ- أسباب انقطاع ميعاد دعوى الإلغاء
٢٨٥	السبب الأول:- لتظلم الإداري
٢٩٠	السبب الثاني :- رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة

٢٩٢	السبب الثالث:- طلب الإغناء من الرسوم القضائية
٢٩٣	ب- أسباب وقف الطعن بالإلغاء
٢٩٤	٣- أثر انقضاء الميعاد
٢٩٨	ميعاد الطعن بالإلغاء في ظل القانون ٧ لسنة ٢٠٠٠
	الفصل الثاني
٣٠١	أوجه الإلغاء والحكم الصادر في الدعوى
	المبحث الأول
٣٠٤	أوجه إلغاء القرار الإداري
٣٠٤	عيب عدم الاختصاص
٣١٤	عيب الشكل
٣١٨	عيب مخالفة القانون
٣٢١	عيب السبب
٣٢٧	عيب إساءة استعمال السلطة
	المبحث الثاني
٣٣٢	الحكم الصادر بالإلغاء
٣٣٢	شروط طلب وقف التنفيذ
٣٣٥	أثر الحكم بوقف التنفيذ
٣٣٥	حكم الإلغاء
٣٣٥	أولا : سلطات القاضي في دعوى الإلغاء
٣٣٧	ثانيا : حجية الحكم الصادر بالإلغاء
٣٣٩	ثالثا : تنفيذ الحكم بالإلغاء
	الباب الرابع:
٣٤٣	طرق الطعن في الأحكام الإدارية وصيغ الدعاوى
	الفصل الأول
٣٤٧	الطعون الاستئنافية وطعون المحكمة الإدارية العليا
	المبحث الأول
٣٤٩	الطعون الاستئنافية

٣٤٩	الأحكام التي يجوز الطعن فيها بالاستئناف
٣٥٠	أصحاب الصفة والمصلحة في الطعن
٣٥١	ميعاد الاستئناف
٣٥٢	كيفية حساب ميعاد الطعن
٣٥٤	نطاق الطعن
٣٥٤	أسباب الطعن
٣٥٥	أثر الطعن بالاستئناف
٣٥٥	الحكم في الطعون الاستئنافية
	المبحث الثاني
٣٥٧	الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا
٣٥٧	ميعاد الطعن
٣٥٨	الأحكام التي يجوز الطعن فيها
٣٥٩	أسباب الطعن
٣٦٢	طعن الخارج عن الخصومة
٣٦٣	دعوى البطلان الأصلية
	الفصل الثاني
٣٦٥	طرق الطعن غير العادية في الأحكام الإدارية
	المبحث الأول
٣٦٧	التمس إعادة للنظر
٣٦٨	حالات التماس
٣٦٨	ميعاد التماس
٣٦٩	المحكمة المختصة بنظر التماس
٣٦٩	كيفية الفصل في التماس
٣٧٠	أثر الحكم في التماس
	المبحث الثاني
٣٧٢	إشكالات لتنفيذ
٣٧٢	نشأة الإشكالات في الأحكام الإدارية

٣٧٦	للمستشكل
٣٧٧	القواعد التي تحكم الإشكال
٣٧٧	كيفية رفع الإشكال
٣٧٧	رفع الإشكال بطريق الدعوى
٣٧٨	إيداء الإشكال أمام المحضر
٣٧٨	رفع الإشكال في طلب عارض
٣٧٨	أثر الإشكال
٣٧٩	أسباب الإشكال الوقتي
٣٧٩	الأسباب العامة
٣٨٠	الأسباب الخاصة في الإشكال
٣٨١	خصائص الإشكال
٣٨٢	التمييز بين الإشكال الوقتي ووقف التنفيذ
٣٨٣	التفرقة بين إشكالات التنفيذ الوقتية ومنازعات التنفيذ الموضوعية
	المبحث الثالث
٣٨٥	صينغ الدعاوى الإدارية والطعون
٣٨٦	أولاً : صينغ الدعاوى الإدارية أمام محكمة القضاء الإداري
٣٨٧	١- نموذج لدعوى أمام محكمة القضاء الإداري
٣٨٩	٢- صيغة دعوى لطلب مقابل متجمد لأجزاء
٣٩١	٣- نموذج لدعوى تحويل من كلية إلى أخرى
٣٩٣	٤- صيغة دعوى تمكين من دخول الامتحان
٣٩٥	٥- نموذج دعوى وقف تنفيذ قرار عدم منح إجازة خاصة لمرافقة زوج
٣٩٧	٦- نموذج دعوى عدم تطبيق قواعد الرقعة أو إعادة رصد الدرجات
٣٩٩	٧- نموذج دعوى لصرف علاوة تشجيعية
٤٠١	٨- نموذج دعوى تخطي في الترقية
٤٠٣	٩- نموذج لدعوى تعويض عن تحميل المتقاعد غرامة تأخير

رقم الإيداع ١٣٦٢٤ / ٢٠٠٢

الترقيم الدولي I.S.B.N

977 - 04 - 4196 - 1

ن : 1008 تاريخ استلام : 7/2/2008



للطباعة

يسري حسن إسماعيل

شارع صيد العزيز - القاهرة ٢٤ صافين
صافين ت ٢٩١٠٠٧٥ واور السلام ت ٢٢٠٩١١٨

Biblioteca Alexandrina



0637025